Tabella 4

Costo del lavoro
Anni 1998 – 2000

(milioni di lire)

REGIONI	1998	1999	99/'98 %	2000	00/'99 %
Piemonte	224.621	224.747	0,06	255.201	13,55
Lombardia	344.342	354.410	2,92	365.989	3,27
Veneto	205.021	201.232	-1,85	222.773	10,70
Liguria	72.627	76.019	4,67	80.956	6,49
E. Romagna	212.264	207.578	-2,21	238.048	14,68
Totale Nord	1.058.875	1.063.986	0,48	1.162.967	9,30
Toscana	174.816	185.544	6,14	197.810	6,61
Umbria	119.337	127.681	6,99	131.507	3,00
Marche	333.065	124.361	-62,66	143.512	15,40
Lazio	119.422	303.065	153,78	314.787	3,87
Totale Centro	746.640	740.651	-0,80	787.616	6,34
Abruzzo	102.462	113.349	10,63	126.655	11,74
Molise	58.063	65.424	12,68	61.461	-6,06
Campania	578.891	566.555	-2,13	720.449	27,16
Puglia	297.776	281.815	-5,36	330.124	17,14
Basilicata	86.618	90.584	4,58	103.290	14,03
Calabria	254.993	279.583	9,64	318.027	13,75
Totale Sud	1.378.803	1.397.310	1,34	1.660.006	18,80
TOTALE	**3.184.318**	**3.201.947**	**0,55**	**3.610.589**	**12,76**

FONTE: Dipartimento della RGS - IGOP

Le suesposte tabelle 3 e 4 riportano i dati di comparto riferiti rispettivamente al costo del personale e al costo del lavoro[3].

Si riscontra la crescita nel periodo in questione sia del costo del personale sia del costo del lavoro. Entrambi, nell'anno 2000, registrano notevole crescita del tasso

[3] Il "costo del personale" comprende: la spesa per retribuzione lorda + contributi a carico dell' amministrazione + spese per indennità di missione e trasferimenti + altre spese + somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato – rimborsi ricevuti allo stesso titolo.
Il "costo del lavoro" comprende il costo del personale + spese per gestione mense e assegni di vitto + spese per erogazione di buoni pasto + spese di vestiario per i dipendenti + spese per il benessere del personale + spese per equo indennizzo + spese di formazione + spese di gestione dei concorsi + incarichi ai dipendenti e non dipendenti previsti da leggi + spese varie.

di evoluzione, il più elevato del periodo e pari a +11,47% per il costo del personale e a + 12,76% per il costo del lavoro.

Tali risultati, in parte conseguenti ai recenti rinnovi contrattuali, destano non poca preoccupazione, specie con riguardo agli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, ove non poca influenza, ai fini del suo rispetto, esercita il contenimento della spesa corrente e perciò anche quella riferibile al personale dipendente.

La disaggregazione dei dati consente tuttavia di rilevare la variabilità dei fenomeni riferibili alle differenti aree territoriali.

Nel confronto Nord/Sud/Centro emerge, nel 2000, il comportamento più virtuoso delle Regioni centrali che espongono, nel complesso della area geografica, più modesta crescita sia del costo del personale, sia del costo del lavoro [+2,32% e +6,34%]; in questa area risultati di eccellenza sono quelli del Lazio [-5,40% e +3,27%] e dell'Umbria [3,54% e 3,0%]. Nel Nord, i risultati migliori sono della Lombardia [+3,42% e +3,27%] e della Liguria [+5,92% e 6,49%]. I risultati peggiori si rinvengono al Sud [+18,13% e +18,80%] ove si segnala in particolare il caso della Campania con una crescita del costo del personale e del lavoro rispettivamente pari a +28,72% e +27,16%.

7.2.4 Il ruolo della dirigenza regionale e il principio di separazione fra direzione politica e gestione amministrativa

Il modello regolativo della dirigenza, nella disciplina recata dal d. lgs. 29/1993 ha evidenziato difficoltà applicative cui hanno inteso riparare le successive modificazioni e integrazioni di cui a i decreti legislativi[4] emanati in applicazione della legge delega 59/1997 [art. 11] e oggi tutti contenutisticamente ricompresi nel d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165,

Per quanto concerne le pubbliche amministrazioni non statali, fra cui quelle regionali, a fronte del più generale dovere di adeguamento ai principi della riforma, puntuale e cogente è specialmente la regola della necessaria distinzione fra l'attività di indirizzo politico-amministrativo e la attività gestionale. Si tratta di un passaggio fondamentale che si articola in successivi corollari organizzativi riconducibili in sintesi a tre esigenze: un bilancio espressivo degli obiettivi perseguiti dalle politiche

[4] Si tratta dei dd.lgs. 396/'97, 80/'98, 387/98.

pubbliche; la trasposizione delle politiche di settore in indirizzi per la gestione; un sistema di controlli interni articolati a servizio di altrettante esigenze: politiche, finanziarie, gestionali e di valutazione dei dirigenti.

L'interesse è scrutare lo stato di applicazione del suddetto principio, in primo luogo, tramite un esame rivolto alla più recente legislazione adottata in materia dalle Regioni a statuto ordinario; in secondo luogo, per cogliere primi assetti organizzativi in linea con un effettivo intento di concreta realizzazione.

Da dire a riguardo che, alla distinzione di ruoli nella definizione degli indirizzi e nella attuazione degli stessi, si affianca l'individuazione di istituti e meccanismi valevoli da un lato a rendere concreta e operativamente efficace tale separazione, per altro verso, ad assicurare piena circolarità fra processi decisionali e gestionali.

7.2.4.1 Il sistema di assegnazione e revoca degli incarichi dirigenziali

La disciplina di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali assume aspetti di rilievo nell'ambito dell'organizzazione amministrativa ove il rapporto di lavoro è ormai disciplinato dalle regole del codice civile e dalle leggi sul lavoro nell'impresa.

A riguardo delle amministrazioni regionali, la disciplina sulla dirigenza, di cui al Capo II del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 [ora confluito nel d.lgs. 30.3.2001 n. 165], avrebbe dovuto rappresentare normativa di principio ai fini di adeguamento nel rispetto delle "peculiarità" riconducibili alle diversità territoriali [art. 27, 1° comma]. La riforma del titolo V° della costituzione induce a qualche riflessione in materia.

Permane intanto l'interesse per le scelte adottate in materia dalle Regioni, poiché in esse è ravvisabile una prima trama di ricomposizione del quadro ordinamentale alla cui base sono le opzioni di fondo sul modo di essere di una amministrazione modernamente intesa. Il che vale per le regole in tema di accesso alla dirigenza, di conferimento degli incarichi, revoca e decadenza dai medesimi.

Un *excursus sulla* legislazione regionale più recente consente le seguenti considerazioni.

In tema di flessibilità si registra la diffusa previsione di incarichi esterni, sia per le funzioni di responsabile di strutture complesse, in tal caso numericamente definite, sia per la direzione di area o di servizio e per tale ipotesi con limiti percentuali che vanno da un massimo del 20%, a percentuali inferiori del 15%, 10% o 5% della dotazione organica [Emilia Romagna, Toscana, Abruzzo, Liguria, Marche, Puglia]. La previsione di incarichi esterni si coniuga con il loro carattere di temporaneità, dai tre ai sette anni, la quale tuttavia ricorre anche nel caso di incarichi conferiti a personale incluso nel ruolo regionale [Emilia Romagna, Toscana, Abruzzo, Liguria, Marche, Puglia]. Frequente, infine, per gli incarichi di elevato livello, la decadenza dall'incarico al cambio della legislatura [*c.d. spoyl sistem*][5].

Particolari e non omogenee sono le procedure di affidamento dell'incarico ai dirigenti, ove tuttavia all'elemento della contrattualità si accompagna il sistema di chiamata diretta [Emilia Romagna, Toscana, Abruzzo, Liguria, Marche, Puglia].

Con riferimento poi ai connotati che caratterizzano gli incarichi di alto livello, va riscontrata la frequente valorizzazione dell'elemento fiduciario quale ragione causale della attribuzione. Nei due approcci alternativi del *merit system* e dello *spoil system,* la legislazione regionale sembra aver privilegiato sino ad ora il secondo. Da dire a riguardo che, se pure il rapporto fiduciario fra vertici politici e dirigenti preposti agli apparati amministrativi è garanzia di continuità e coerenza tra indirizzo e gestione, nondimeno resta il rischio di ingerenza nell'azione amministrativa e compressione di autonomia gestionale, presupposto, questo, di autentica assunzione di responsabilità e attuazione piena al principio della separazione dei ruoli, politico e gestionale.

---

[5] Per la Toscana si veda: legge r. 17.3.2000 n. 26 [art. 29 e art. 33; per la temporaneità e per la decadenza dall'incarico al cambio di legislatura: art. 32].
Per l'Abruzzo, si veda: legge r. 14.9.1999 n. 77 [art. 22; per la temporaneità e per la decadenza dall'incarico al cambio legislatura: art. 20].
Per la Liguria si veda: legge 3.8.2001 n. 23 [art. 11; per la temporaneità e per la decadenza dell'incarico al cambio della legislatura: art. 11 e 3].
Per le Marche, si veda: legge r. 15.10.2001 n. 20 [art. 27 e 28; per la temporaneità e per la decadenza al cambio della legislatura: art. 28 e art 29].
Per l'Emilia Romagna, si veda la legge r. 21.4.1999 che ha modificato le precedenti leggi regionali 44 del 1994, 41 del 1992 e 31 del 1994.

7.2.4.2 Valutazione dei dirigenti e politiche retributive

La valutazione del personale dirigenziale è uno dei momenti centrali del recente riordino dei servizi di controllo interno operato dal d.lgs. 286 del 1999 in attuazione della delega recata agli articoli 11 e 17 della legge 59/1997. Prevista all'art. 5 del decreto in questione, su di essa si è principalmente cimentata la messa a regime dei servizi di controllo interno, influenzata dal complesso delle disposizioni introdotte dai dd.lgs. [396/97, 80/98, 387/98] delegati anch'essi dalla 59/97 e modificativi del d.lgs. 29/93 [oggi tutti confluiti nel d.lgs. 30.3.2001 n. 165]. Il riferimento è alla possibilità di attribuzioni retributive accessorie e premianti per la dirigenza, nell'ambito del nuovo spazio negoziale rimesso alle amministrazioni pubbliche – e alle Regioni in particolare – che si coniuga, per un verso, con una maggiore responsabilizzazione per quanto concerne la compatibilità dei costi per rinnovi contrattuali rispetto agli equilibri di bilancio[6], per altro verso con una più moderna organizzazione delle amministrazioni pubbliche, ove non poco peso giocano qualità e migliore utilizzazione dell'attività lavorativa; questa vista non più solo come costo ma pure come risorsa da gestire.

Il sistema di valutazione dell'attività dei dirigenti assume un ruolo decisivo per il funzionamento e la corresponsione del trattamento accessorio correlato ai risultati.

Da dire a riguardo, che il CCNL dell'area dirigenziale del comparto Regioni e autonomie locali, quadriennio normativo 1998-2001 e biennio economico 1998-99, risulta conforme ai principi fissati con le più recenti modifiche apportate al d.lgs. 29/'93 [dd.lgs 80 e 387 del '99,] e ora confluite nel d.lgs. 165 del 2001, fra cui merita segnalazione l'equiparazione della dirigenza al restante personale quanto a privatizzazione del rapporto e applicazione del regime contrattuale collettivo; nel cui ambito viene ora a ricadere anche la disciplina retributiva accessoria di posizione e di risultato. Si tratta di regole che scontano tuttavia il ruolo di particolare autonomia riservato alle Regioni specie a seguito della recente riforma al titolo V° della costituzione. Il che vale soprattutto per i dirigenti di più alto livello ove la già difficile conciliabilità fra l'art. 24, comma 2 e l'art. 2, comma 3, del d.lgs.

[6] Si veda a riguardo quanto disposto dall'art. 10 del d.d.l. finanziaria 2002 con maggiore rigore quanto ad assunzione di responsabilità regionali e sanzione di nullità di clusole in contrasto con i vincoli di bilancio.

165[7] sembrano definitivamente superati a fronte della nuova distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni.

Resta centrale tuttavia la messa a regime di sistemi di verificazione dei risultati di generale applicazione per tutta la dirigenza, anche se per i più alti livelli non mancano discipline speciali con avocazione delle competenze agli organi politici. In realtà, a livello regionale, si riscontrano sistemi non omogenei per ciò che concerne gli aspetti procedurali, ove le competenze dei nuclei di valutazione si rapportano diversamente con riguardo ai definitivi provvedimenti, a volte rimessi agli organi di direzione politica, a volte ai dirigenti generali. A prescindere da tale mancanza di uniformità, del resto collegata la differente modo di esplicazione di scelte di autonomia, resta tuttavia l'esigenza particolarmente raccomandata da questa Corte [SS.RR, Collegio III° – Costo del lavoro – Delib. 1/2000] di collegare i sistemi di valutazione dei risultati alla previa determinazione degli obiettivi e dei programmi, sulla cui base vanno assegnate ai dirigenti le risorse finanziarie e le responsabilità della gestione.

Il trattamento economico dei dirigenti è oggi regolato dall'art. 24, comma 1 del d.lgs. 165 del 2001 e segue la regola generale del successivo art. 45, il contenuto dei quali ricalca le disposizioni previgenti [art. 24 e art. 49 del d.lgs. 29 del 1993], sulla cui base il trattamento fondamentale e quello accessorio sono determinati dai contratti collettivi sia per la parte correlata alle funzioni e alle responsabilità [retribuzione di posizione] sia in rapporto ai risultati [retribuzione di risultato].

Da ricordare a riguardo che la retribuzione di posizione, nel vigente CCNL Regioni-Autonomie locali per il quadriennio 1998-2001, oscilla da un minimo di 17 milioni a un massimo di 82 milioni, importi sostanzialmente corrispondenti a quelli del recente CCNL dei dirigenti di seconda fascia Area 1 - Ministeri, mentre assai inferiori risultano i livelli retributivi di base.

Elementi di valutazione, in ordine alle politiche retributive adottate dalle amministrazioni regionali, possono trarsi sulla base della misura percentuale assorbita dalla retribuzione di posizione e di risultato, rispetto alla spesa totale per retribuzione lorda.

---

[7] Mentre l'art. 24, comma 2, del d.lgs. 165 del 2001 rinvia al contratto individuale per la determinazione del trattamento fondamentale e accessorio, l'art. 2, comma 3, sembra riportare la definizione stessa nei limiti dei contratti collettivi.

La seguente tabella 5 riporta disaggregati per ciascuna Regione la composizione strutturale delle retribuzioni del personale dirigenziale, ove particolare rilievo assume il peso percentuale riferibile alle varie voci di trattamento economico.

Tabella 5

Struttura retributiva della dirigenza regionale (RSO)
Anni 1998 – 2000

(milioni di lire)

	1998					1999					2000				
REGIONI	Retr. lorda (a)	Retr. posiz (b)	(b)/(a) %	Retr. risul. (c)	(c)/(a) %	Retr. lorda (a)	Retr. posiz (b)	(b)/(a) %	Retr. risul. (c)	(c)/(a) %	Retr. lorda (a)	Retr. posiz (b)	(b)/(a) %	Retr. risul. (c)	(c)/(a) %
Piemonte	34.401	0	0,00	492	1,43	22.848	10.584	46,32	1.030	4,51	23.571	15.009	63,68	4.114	17,45
Lombardia	31.363	0	0,00	0	0,00	20.414	11.650	57,07	0	0,00	23.854	11.241	47,12	3.048	12,78
Veneto	24.157	0	0,00	1.019	4,22	18.729	5.001	26,70	305	1,63	18.422	6.645	36,07	3.077	16,70
Liguria	11.281	0	0,00	645	5,72	8.681	3.596	41,42	15	0,17	8.801	3.669	41,69	858	9,75
E. Romagna	24.469	0	0,00	2.205	9,01	17.185	7.916	46,06	2.351	13,68	20.260	9.047	44,65	2.598	12,82
Totale Nord	125.671	0	0,00	4.361	3,47	87.857	38.747	44,10	3.701	4,21	94.908	45.611	48,06	13.695	14,43
Toscana	25.467	0	0,00	628	2,47	19.326	8.381	43,37	1.158	5,99	19.505	10.059	51,57	3.160	16,20
Umbria	18.454	0	0,00	323	1,75	18.884	0	0,00	0	0,00	12.120	5.925	48,89	867	7,15
Marche	10.978	0	0,00	0	0,00	11.580	0	0,00	662	5,72	7.270	5.068	69,71	3	0,04
Lazio	28.657	0	0,00	0	0,00	28.657	0	0,00	0	0,00	33.497	0	0,00	0	0,00
Totale Centro	83.556	0	0,00	951	1,14	78.447	8.381	10,68	1.820	2,32	72.392	21.052	29,08	4.030	5,57
Abruzzo	13.261	0	0,00	0	0,00	13.454	0	0,00	0	0,00	8.154	5.290	64,88	0	0,00
Molise	10.571	0	0,00	489	4,63	11.486	4.209	36,64	0	0,00	11.547	0	0,00	0	0,00
Campania	88.435	0	0,00	0	0,00	71.895	0	0,00	0	0,00	104.472	0	0,00	4	0,00
Puglia	47.713	0	0,00	0	0,00	35.200	6.128	17,41	0	0,00	28.171	5.739	20,37	5.449	19,34
Basilicata	13.041	0	0,00	0	0,00	11.164	3.422	30,65	92	0,82	14.483	4.605	31,80	0	0,00
Calabria	16.796	0	0,00	0	0,00	20.331	0	0,00	0	0,00	37.798	18.342	48,53	0	0,00
Totale Sud	189.817	0	0,00	489	0,26	163.530	13.759	8,41	92	0,06	204.625	33.976	16,60	5.453	2,66
TOTALE	399.044	0	0,00	5.801	1,45	329.834	60.887	18,46	5.613	1,70	371.925	100.639	27,06	23.178	6,23

FONTE: Dipartimento della RGS - IGOP

I suesposti dati mostrano come, nella composizione strutturale della retribuzione, quella di posizione assuma, nel periodo considerato, margini percentualmente maggiori a scapito della quota tabellare base, mentre pressoché costante si mantiene la retribuzione di risultato.

In termini di comparto, la crescita complessiva del livello retributivo dei dirigenti risulta trainata specialmente dalla retribuzione di posizione e in misura inferiore da quella di risultato.

A tale proposito è tuttavia da precisare che la crescita della retribuzione di posizione - riscontrabile a partire dal 1999 e pari, nel 2000, a circa un terzo della retribuzione lorda dei dirigenti – si spiega in larga misura con l'inserimento di tale trattamento nell'ambito della retribuzione accessoria, del resto in coerenza con quanto stabilito dal CCNL 1998-2001 relativo alla revisione del sistema di classificazione del personale del comparto "Regioni-Autonomie locali" e a quanto previsto dall'art 10 in tema di retribuzione di posizione e retribuzione di risultato.

Il dato disaggregato mostra peraltro come le Regioni del Nord ricorrano con maggiore frequenza ad istituti contrattuali connotati nel senso di una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti. In questo senso sono i dati percentuali di composizione rispetto alla retribuzione lorda, che registrano un buon margine per quella di posizione e per quella di risultato in Piemonte [63,68% e 17,45%], Toscana [51,57% e 16,30%], Lombardia [47,12% e 12,78%], Emilia Romagna [44,65% e 12,82%], Veneto [36,07% e 16,70%]. Le Regioni del Sud, invece, hanno privilegiato a tutto l'anno 2000 posizioni retributive ancorate al tabellare con minore ricorso sia alla retribuzione di posizione, sia a quella di risultato. Si segnalano a riguardo i casi della Campania e del Molise, cui va aggiunto il caso del Lazio, per l'assenza di retribuzione sia di posizione sia di risultato.

Resta in ogni caso assai elevata la distanza dell'ammontare di risorse destinate alla retribuzione di posizione rispetto a quelle assegnate a quella di risultato la quale ultima assorbe nel 2000, solo il 6% della retribuzione lorda a fronte del maggior peso percentuale riferibile a quella di posizione [27,06%].

Tale circostanza è specialmente ricollegabile alla difficile penetrazione in ambito pubblico della "cultura della valutazione", la cui piena operatività presuppone passaggi chiave nella strumentazione organizzativa delle attività. In primo luogo, una disciplina dei bilanci funzionale alla misurazione dei costi delle politiche pubbliche e degli obiettivi perseguiti. Inoltre, la loro trasposizione in indirizzi per la gestione, da coniugare con l'assegnazione delle risorse [*budget*]. Infine, la verifica dei risultati tramite l'istituzione di una rete dei controlli capace di

raccordare gli esiti delle gestioni con l'operato dei dirigenti e il puntuale assolvimento degli obblighi assunti con l'assunzione dell'incarico.

Quanto ai bilanci regionali, iniziative di riclassificazione per funzioni-obiettivo e unità previsionali di base si registrano in diverse Regioni [Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Basilicata, Umbria, Marche]. Più complesso è il passaggio successivo inteso alla costruzione di chiavi di lettura in termini di contabilità economica [art. 10 d.lgs. 76/2000] per valorizzare le funzioni- obiettivo sulla base dei costi riferiti alle aree di responsabilità e ai correlativi centri di costo.

Un importante contributo a favore dell'indicato percorso lo potranno offrire le leggi regionali di recepimento dei principi recati dal d.lgs. 76/2000, ormai tutte prossime alla definitiva approvazione, il cui termine massimo è del resto fissato per la fine dell'anno 2001.

Una prima ricognizione sulle leggi sino ad oggi approvate o all'esame dei Consigli regionali consente di riscontrare una generale condivisione a riguardo di una classificazione articolata in unità previsionali di base, a volte associata ai centri di responsabilità, altre volte alle funzioni-obiettivo. Malgrado la maggiore trasparenza e fruibilità in termini di valutazione delle politiche, il secondo criterio non è tuttavia prevalso, anche a causa della indicazione in senso contrario originariamente espressa dal Tesoro[8]. In ogni caso, va registrata la disarmonia che si è creata a causa di tale differente linea metodologica.

Quanto alla contabilità economica, a prevederne l'adozione sono un po' tutte le Regioni, ove tuttavia non poche diversità si notano per il rilievo che viene accordato a tale sistema[9].

Più complessa è la ricostruzione della metodica di "valutazione dei dirigenti" presente nelle diverse realtà regionali. A riguardo va osservato che, al pari dei controlli di regolarità contabile, anche la valutazione dei dirigenti è generalmente praticata in tutte le Regioni. Ma, quanto a questa, la fonte della disciplina non è

[8] Diverso l'avviso di recente manifestato nel DPEF 2002-2006, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 16 luglio 2001, ove viene rappresentata la necessità di *"operare una revisione della legge di contabilità, nella parte che ha modificato la struttura del bilancio, nel senso di: i) privilegiare l'evidenziazione della ripartizione per funzioni della spesa"* [DPEF 2002-2006, V, 49].

[9] Le leggi regionali di Piemonte e Toscana prevedono, la prima, un conto del bilancio in linea con le esigenze di raccordo indicate dall'art. 10 comma 3 del d.lgs. 76/2000, la seconda un prospetto di riclassificazione secondo quanto previsto dal medesimo art. 10, comma 3, da allegare al bilancio annuale.

omogenea e, per quanto riguarda i criteri attuativi, non sempre se ne rinviene una precisa disciplina legislativa, occorrendo viceversa rifarsi a deliberazioni di Giunta. Ad esse specialmente occorre poi fare riferimento per ciò che attiene alle risorse riservate alla retribuzione di risultato e agli importi annualmente messi a disposizione da parte di ciascun esecutivo[10]. Da dire poi che i sistemi organizzativi e di valutazione della dirigenza sono stati rivisti in diverse Regioni a seguito delle disposizioni introdotte con il d.lgs. 286/'99, le quali hanno altresì costituito una sollecitazione nei confronti delle Regioni inadempienti. Resta tuttora sprovvisto di un sistema di valutazione dei dirigenti il Molise, mentre Abruzzo, Calabria, Puglia e Sicilia, a tutto il mese di novembre 2001, lo hanno solo previsto ma non attuato operativamente. Altro aspetto da considerare è la collocazione strutturale dei Nuclei che, in prevalenza, sono alle dirette dipendenze della Giunta regionale o della Presidenza, mentre restano nell'ambito della struttura burocratica i controlli di valutazione in Basilicata, Calabria, Lombardia, Toscana, Umbria. Da notare infine come nella composizione dei Nuclei frequente sia il ricorso a personale esterno [Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Veneto].

Per concludere, la previsione - a livello di legislazione regionale approvata o in corso di approvazione – di una riclassificazione dei bilanci funzionale alla valutazione delle politiche, come pure il raccordo con i centri di responsabilità e di costo, sono elementi che, unitamente ai sistemi di valutazione della dirigenza, all'avvio in diverse realtà regionali della metodica di *budget* coniugata a documenti di indirizzo e direttive di Giunta, di programmi operativi con indicazione di obiettivi e introduzione di rapporti di gestione, depongono per un buon avvio da parte del versante regionale nell'adeguamento ai principi fondanti un modello di amministrazione più incline alla logica del risultato e di una metodica incentivante la *performance* nella gestione del personale. Come sempre, l'esigenza è quella di rendere omogenei per tutte le Regioni tali positivi traguardi.

---

[10] La Regione Lombardia ha approvato con la D.G.R. 22.12.2000 n. 2764 i criteri di valutazione delle prestazioni dei Direttori generali e dei dirigenti che trova a suo fondamento l'art. 18 della l.r. 23.7.1996 n. 16. La misura complessiva della retribuzione di risultato è definita per l'anno 2001 con decreto del direttore dell'Organizzazione e Personale, nella misura messa a disposizione di 300.000 Euro [lire 580.881.000], ripartibile in quote di 250 Euro ciascuna.
In Liguria l'attività di controllo è stata avviata con la legge r. n. 26 el 1994, modificata nel '95 e nel 97 che ha fissato i principi generali mentre uno schema operativo è stato realizzato da una società di consulenza. Con DG 1421 del '97 sono stata adottate le *"Disposizioni attuative sul procedimento di valutazione dei dirigenti"* poi modificate con DG n. 178 del '99.

7.3 Le amministrazioni provinciali e comunali

7.3.1 Le caratteristiche dell'aggregato Comuni e Province e l'impatto della riforma costituzionale

Come ricordato in precedenza il comparto denominato Regioni – Autonomie Locali risulta frammentato al proprio interno non solo per quanto riguarda l'aspetto finanziario relativo alle risorse a disposizione dell'ente per il perseguimento dei propri fini ed obiettivi e per l'assolvimento delle proprie obbligazioni, ma anche sotto l'aspetto organizzativo, funzionale, istituzionale, contabile e patrimoniale.

Se già con la legge n. 142/1990 l'unitarietà e l'essenza stessa della categoria giuridica dell'ente territoriale era stata fortemente compromessa, la normazione succedutasi nell'arco degli ultimi dieci anni, coronata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha definitivamente distinto tra le singole entità che compongono la Repubblica e di cui all'art. 114 Cost., che, pertanto, solo surrettiziamente ed artatamente continuano a coesistere all'interno di un medesimo comparto di contrattazione collettiva nazionale.

L'anno 2000 è stato caratterizzato da alcuni interventi normativi di rilievo che hanno interessato le autonomie facenti parte del comparto e che hanno riguardato tanto il versante della autonomia finanziaria (d. lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, relativo alle sole Regioni e recante disposizioni sul federalismo fiscale), quanto quello della organizzazione (d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico degli Enti Locali), quanto infine quello di formazione dei documenti contabili (d. lgs. 28 marzo 2000, n. 76, recante princìpi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni e d. lgs. n. 267/2000 per i Comuni e le Province). E' inoltre intervenuta la legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Legge Finanziaria 2001) che ha non solo ribadito il principio per il quale la contrattazione relativa al comparto fa carico sui soli bilanci delle amministrazioni interessate, ma ha anche posto alcuni rigidi vincoli relativi al rispetto dei parametri del Patto di Stabilità Interno per le autonomie che compongono il comparto. Si è poi provveduto al coordinamento delle previsioni del d. lgs. n. 29/1993 e dei successivi numerosissimi decreti di modifica, adottando il d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*".

Da ultimo la già richiamata legge costituzionale n. 3/2001, all'art. 1, nel prevedere che "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione", riformulando l'art. 114 Cost. e ponendo, nel contempo, il postulato per il quale "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", ha istituzionalizzato una difformità tra autonomie che, di fatto, era già consolidata a seguito della richiamata normativa statale.

In relazione a tale nuovo impianto costituzionale e normativo non pare superfluo formulare alcune osservazioni generali che involgono direttamente la materia del costo del lavoro e dell'andamento della spesa per il personale nei comuni e nelle province, con particolare riferimento a:

a) l'assegnazione ai comuni, alle province ed alle città metropolitane della potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117 Cost.).

b) l'esclusività nella attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni, se non diversamente conferite (art. 118 Cost.);

c) l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei comuni e delle province (art. 119 Cost.).

7.3.2 L'assegnazione ai comuni, alle province ed alle città metropolitane della potestà regolamentare

Il nuovo testo dell'art. 117 Cost. stabilisce che "*I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*".

La potestà regolamentare, come noto, comporta che nelle materie che la legge statale o regionale affidano alla competenza dell'autonomia territoriale, l'ente può adottare atti aventi natura e forza normativa, nell'ambito e nei limiti posti dalla legge che gli attribuisce il relativo potere, attraverso i quali disciplina le forme ed i modi di esercizio della funzione. Il regolamento è infatti un atto normativo che trova solo nella legge i propri limiti, ma che, al di fuori di essa, non è soggetto ad ulteriori poteri limitativi.

Invero nella materia dell'ordinamento degli uffici e dei servizi una potestà regolamentare, seppur di rango inferiore, risultava già prevista dall'art. 89 del T.U.E.L., secondo cui "*Gli enti locali disciplinano, con propri regolamenti, in conformità allo statuto, l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo princìpi di professionalità e responsabilità*" (comma 1), mentre, per quanto attiene alla gestione del personale e dei relativi costi la norma prevede che "*Gli enti locali, nel rispetto dei princìpi fissati dal presente testo unico, provvedono alla rideterminazione delle proprie dotazioni organiche, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'àmbito della propria autonomia normativa ed organizzativa con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti. Restano salve le disposizioni dettate dalla normativa concernente gli enti locali dissestati e strutturalmente deficitari*" (comma 5).

7.3.3 L'esclusività nella attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni

Un secondo elemento che contribuisce significativamente alla ridefinizione degli equilibri all'interno del comparto in analisi è rappresentato dalla previsione costituzionale dell'art. 118 per la quale la totalità delle funzioni amministrative relative a tutte le materie non riservate in via esclusiva allo Stato ed ai suoi apparati, resta affidata ai comuni.

Ciò comporterà la necessità di un riassetto complessivo dell'organizzazione degli uffici e dei servizi, processi di riqualificazione del personale e della dirigenza, per far fronte alla nuova richiesta di servizi finali da parte dei cittadini e quindi la necessità di incentivare la richiesta maggiore produttività ed impegno del personale con adeguati aumenti della retribuzione.

Per l'effetto dovrebbero ridursi i carichi di lavoro dei dipendenti delle Regioni e delle Province, cui dovrebbe, a sua volta conseguire, un processo di progressiva mobilità da queste ultime amministrazioni verso i Comuni.

Gli anni a venire dunque dovrebbero vedere una complessiva rivalutazione del ruolo e del peso della burocrazia dei Comuni, in attuazione del principio di sussidiarietà anch'esso oggetto di specifica previsione costituzionale.

E' altrettanto evidente che l'attribuzione di tutte le funzioni amministrative ai comuni pone un serio problema di reperimento ed implemento delle risorse economiche necessarie a consentire la prestazione di tutti quei maggiori servizi richiesti dall'utenza finale. In questo senso dovrebbe essere rivisto il sistema di trasferimenti, già avviato dal d. lgs. n. 112/1998 per quel che riguarda le funzioni amministrative statali, completandolo con una serie di provvedimenti regolamentari delle regioni che, in occasione del trasferimento ai comuni delle funzioni amministrative relative a materie di competenza regionale, provvedano anche al trasferimento delle relative risorse.

7.3.4 L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei comuni e delle province

Non può tuttavia essere disconosciuto che l'attuazione della riforma in senso regionale della Repubblica passa attraverso l'effettività dell'autonomia finanziaria concessa alle autonomie che compongono la Nazione.

Il fenomeno di progressiva riduzione dei trasferimenti statali a comuni e province è ormai inarrestabile e si accompagna all'obbligo di riduzione della spesa corrente, imposta alle autonomie dal Patto di Stabilità Interno.

Per quanto attiene alle problematiche esposte nel presente referto ciò impone la necessità di contenere gli incrementi stipendiali riferiti alla parte fissa della retribuzione e di collegare quelli concessi, in linea con i tassi di inflazione programmata, agli aumenti della produttività ed al miglioramenti dei servizi offerti.

Infatti una politica finanziaria da parte degli enti locali che aggravasse il carico fiscale sui cittadini con il solo fine di provvedere al pagamento delle retribuzioni del personale, senza nessun significativo miglioramento dei servizi, costituirebbe una palese incongruenza politica e sociale, prima che una distorsione dei principi costituzionali sui quali è stata fondata la riforma dell'amministrazione. Da tanto la necessità di una politica salariale di rivalutazione della componente accessoria della retribuzione e di progressiva riduzione del peso quantitativo della parte fissa, nonché la necessità di un adeguamento qualitativo degli organici delle amministrazioni rispetto agli effettivi bisogni della collettività di riferimento.

7.3.5 Metodologie ed avvertenze generali

Prima di analizzare i dati relativi all'andamento delle due categorie quantitativamente maggiori di enti appartenenti al comparto Regioni – Enti locali, è parso opportuno premettere alcune avvertenze metodologiche, relative ai dati analizzati, alla loro significatività e rappresentatività.

I dati esaminati ai fini della presente parte della relazione si riferiscono a 8.099 comuni e a 100 province[11]. L'analisi si rivela dunque altamente significativa ed esplicativa delle politiche di gestione del personale da parte di comuni e province, ancorché non siano stati considerati alcuni ulteriori dati rilevabili dal conto annuale RGS, per la loro difficile intelligibilità alla luce di una serie di norme di riforma che hanno sostanzialmente variato la tipologia di categorie del personale, non più coincidente con quella indicata nella circolare ministeriale esplicativa.

In particolare deve rilevarsi la permanenza nell'ambito del conto annuale RGS di raggruppamenti che, al loro interno, comprendono figure assolutamente eterogenee a loro volta riconducibili al processo di diversificazione e flessibilizzazione dei rapporti di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e, più specificamente, alle aumentate possibilità di utilizzo da parte degli enti del comparto di personale assunto direttamente dall'esterno con contratti a tempo determinato, ovvero sulla scorta di attività libero-professionali.

Bisogna infatti ricordare come il T.U.E.L. preveda una serie numerosa di figure equiparabili alla dirigenza, che risultano legate all'amministrazione sia da contratti di diritto pubblico che di diritto privato e che, solo in parte, figurano correttamente individuate ed imputate nei sistemi di classificazione sinora utilizzati.

7.3.6 La dirigenza nei Comuni e nelle Province

In apertura dell'analisi della dirigenza di comuni e province, è necessario premettere che, rispetto, alla dirigenza presente in altri settori di contrattazione, l'aggregato comuni e province è caratterizzato da una serie numerosa di strumenti che il legislatore ha previsto per l'esercizio delle sempre più numerose funzioni attribuite all'ente.

[11] L'82% dei comuni e l'88% delle province presentano dati *congruenti* in base ai controlli di quadratura effettuati dal Dip. della RGS-Igop.

Queste figure, alcune delle quali già note, che di fatto vengono a svolgere funzioni di responsabilità di natura tipicamente dirigenziale, appartengono alle c.d. dotazioni fuori organico dell'ente.

Più specificamente il T.U.E.L. prevede le seguenti figure:

1) personale di supporto agli uffici di direzione politica (c.d. uffici di staff), posto alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della Giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge (art. 90[12]). Il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione può essere dipendente dell'ente medesimo, di altra amministrazione, ovvero assunto direttamente all'esterno con contratto di lavoro a tempo determinato. Sotto il profilo del trattamento retributivo, seppur la norma preveda che sia corrisposto quello relativo al personale non dirigenziale, il trattamento può essere sostituito da una unica indennità forfettaria ed omnicomprensiva, la quale potrebbe essere svincolata dal limite massimo del trattamento suddetto;

2) direttori generali, previsti dall'art. 108[13] del T.U.E.L., vengono nominati nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ovvero in tutte le province

---

[12] Articolo 90 del d. lgs. n.267/2000.
Uffici di supporto agli organi di direzione politica.
1. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della Giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni.
2. Al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali.
3. Con provvedimento motivato della Giunta, al personale di cui al comma 2 il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi può essere sostituito da un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale.

[13] Articolo 108 del d. lgs. n.267/2000.
Direttore generale.
1. Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia, previa deliberazione della Giunta comunale o provinciale, possono nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, e che sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete in particolare al direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dall'articolo 197, comma 2, lettera a), nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 169. A tali fini, al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia.
2. Il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione