

Capitolo 4

Dotazione di personale e modalità del rapporto di lavoro

Sommario

1. Introduzione. – **2.** Le dimensioni dell'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. – **3.** Dalle qualifiche funzionali alle categorie. – **4.** Titoli di studio. – **5.** – Anzianità di servizio – **6.** Dimensioni della femminilizzazione dell'impiego. – **7.** Il lavoro flessibile: part-time, straordinario, telelavoro. – **8.** Il lavoro a tempo determinato e le assunzioni al di fuori dell'organico. – **9.** Spesa per il personale e livelli retributivi. – **10.** La formazione. – **11.** Il compenso accessorio e gli incentivi per la produttività. – **12.** Le sanzioni disciplinari. – **13.** La semplificazione.

1. Introduzione

Le analisi presentate in questa parte del *Rapporto* si basano su due diverse fonti. La prima è costituita dal *Conto annuale del personale delle amministrazioni pubbliche* curato dal Ministero del tesoro – Ragioneria Generale dello Stato ⁽¹⁾. Per poter svolgere l'analisi è stata acquisita la base completa dei dati relativi a tutti gli enti locali della Regione Emilia-Romagna per gli anni dal 1994 al 1998. Per il 1998 è stata acquisita la base dati completa riferita a tutte le amministrazioni pubbliche italiane censite dal Conto annuale. I dati contenuti nel Conto annuale consentono di presentare un quadro della dotazione di personale su cui possono contare i diversi livelli di governo del comparto Regioni-Enti locali in Emilia-Romagna e dei relativi oneri finanziari. Consente in particolare di mettere in luce l'evoluzione rilevabile nel periodo 1994/1998 nella dotazione di personale per qualifiche funzionali, anzianità di servizio, sesso, titolo di studio, di verificare l'andamento dei livelli retributivi e (in relazione ai dati del 1998,

TAB. 1. *Indagine sulla riforma amministrativa e l'impiego pubblico in Emilia-Romagna. Numero di enti su cui è stata condotta la rilevazione (rispondenti) per provincia.*

	Comuni con meno di 5.000 abitanti (campione)	Comuni con pop. tra 5.000 e 50.000 ab. (campione)	Comuni con più di 50.000 abitanti (universo)	Province (universo)	Totale
Bologna	2	4	2	1	9
Ferrara	1	1	1	1	4
Forlì	2	1	2	1	6
Modena	1	3	2	1	7
Parma	2	1	1	1	6
Piacenza	3	1	1	1	5
Ravenna		2	2	1	5
Reggio Emilia	2	2	1	1	6
Rimini	1	1	1	1	4
Totale	14	16	13	9	53

su cui soprattutto verterà l'analisi) di confrontare la situazione emiliano-romagnola con quella rilevabile in altre aree del paese.

La seconda base dati deriva da una indagine *ad hoc*. La rilevazione è stata effettuata mediante un questionario postale inviato dalla Regione a tutte le Province, a tutti i Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti e ad un campione dei Comuni con meno di 50.000 abitanti. Quest'ultimo campione è stato selezionato su basi casuali dopo aver stratificato l'universo dei casi in relazione alla Provincia, alla classe demografica e alla collocazione montana o non montana dei Comuni. Dato il numero limitato di casi che è stato possibile includere nel campione, nella presentazione dei risultati dell'indagine si farà riferimento semplicemente alla distinzione tra "piccoli Comuni" (in questo caso: i Comuni con meno di 5.000 abitanti), "Comuni medi" (in questo caso: Comuni con un numero di abitanti compreso tra 5.000 e 50.000), "grandi Comuni" (con popolazione superiore a 50.000 abitanti). La tab. 1 riporta la distribuzione dei casi (Regione esclusa) tra le varie categorie di enti.

Attraverso tale indagine si è tentata una prima esplorazione "a tutto campo" in merito alle modalità con cui gli enti territoriali dell'Emilia-Romagna hanno dato attuazione ad una serie di

norme relative all'organizzazione amministrativa e alla disciplina del rapporto di impiego introdotte negli ultimi anni attraverso strumenti sia di carattere legislativo sia di carattere contrattuale. È evidente, tuttavia, come in parte emerge anche dai risultati della ricerca, che per monitorare adeguatamente l'implementazione di innovazioni amministrative così complesse e articolate è necessaria una serie di approfondimenti *ad hoc* e un campione più esteso su cui replicare più volte nel tempo le medesime rilevazioni ⁽²⁾.

Con l'ausilio di queste basi-dati, verrà presentato in primo luogo un quadro generale sulle dimensioni dell'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni in Emilia-Romagna (paragrafo 2). Anticipando anche per ragioni di economia dell'esposizione le innovazioni introdotte a questo proposito dal Ccnl 1998/2001, verranno poi fornite una serie di altre elaborazioni con dati disaggregati per "categorie". Dopo aver messo in luce la distribuzione del personale tra i vari livelli (paragrafo 3), verranno presentati dati su titoli di studio (paragrafo 4), sull'anzianità di servizio (paragrafo 5), sul crescente tasso di partecipazione delle donne al lavoro nelle amministrazioni locali emiliano-romagnole (paragrafo 6). Successivamente si mostrerà se e quanto spesso vengano adottate forme di impiego flessibili – e relativamente nuove per le amministrazioni pubbliche – come il telelavoro o il *part-time*, e con quanta intensità si faccia ricorso allo straordinario (paragrafo 7); con quanta frequenza gli enti locali emiliani-romagnoli facciano ricorso a forme contrattuali "atipiche"; se sono state costituite strutture alle dirette dipendenze degli organi politici e quanto frequentemente le relative posizioni siano state assegnate a personale esterno all'amministrazione (paragrafo 8).

Verranno poi presentate alcune tabelle di comparazione in merito al costo del lavoro e alle retribuzioni (paragrafo 9). Si passerà quindi a verificare in quali aree, con quale tasso di partecipazione e a quali costi vengono offerte opportunità formative ai dipendenti (paragrafo 10); in che dimensioni e in base a quali criteri vengono riconosciute le varie componenti del salario accessorio che dovrebbero incentivare la qualità delle prestazioni e

la produttività del personale (paragrafo 11); in che misura gli enti locali emiliano-romagnoli ricorrano all'avvio di procedimenti disciplinari e a comminare sanzioni nei confronti dei dipendenti (paragrafo 12); quanto speditamente e in che direzioni stia procedendo il processo di attuazione di alcune delle norme tese a favorire la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa (paragrafo 13). La presentazione dei dati è accompagnata dal richiamo alle norme che disciplinavano le varie fattispecie considerate *al momento della rilevazione* o comunque *al momento al quale i dati sono riferiti*.

2. *Le dimensioni dell'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*

La tabella 2 riporta il numero dei dipendenti in servizio in tutte le amministrazioni pubbliche, ripartite per comparto, presenti nel territorio della Regione Emilia-Romagna negli anni 1994, 1996 e 1998. Se ne evince che il personale impiegato nel comparto "Regioni-Enti locali" è salito dal 22,9% del totale degli occupati nella pubblica amministrazione nel 1994 al 23,4% nel 1996 ed è rimasto fermo (23,3%) nel 1998. Insieme con il settore scolastico e sanitario, le cui dimensioni medie nei tre anni considerati sono solo leggermente superiori, impiega i tre quarti del totale degli occupati della pubblica amministrazione nella Regione.

Dalla tabella 2 si evince anche che la crescita del personale nel comparto ha prevalentemente riguardato la componente femminile che rappresentava il 58% dei dipendenti nel 1994, il 60,3% nel 1996 e il 62% nel 1998. Questa tendenza, che osserveremo più in dettaglio nel paragrafo 6, è un fenomeno che attraversa quasi tutti i comparti del settore pubblico.

Se si esaminano i dati relativi al numero dei dipendenti in servizio nel comparto disaggregandoli per tipo di ente e osservandone l'andamento nei cinque anni compresi tra il 1994 e il 1998 (tab. 3), emerge che la crescita va principalmente addebitata, in termini assoluti, all'incremento degli occupati nei Comuni (³). Se si considerano tuttavia le "tendenze" si nota che

TAB. 2. *Numero di dipendenti delle amministrazioni pubbliche per comparto in Emilia-Romagna. 1994, 1996, 1998*

Comparto	1994			1996			1998		
	N.	% di donne	% sul totale	N.	% di donne	% sul totale	N.	% di donne	% sul totale
Ministeri	14.169	50,3	6,7	14.445	53,9	6,9	13.880	55,4	6,5
Aziende autonome	3.320	10,3	1,6	2.909	10,6	1,4	3.119	10,0	1,4
Scuola	56.747	75,1	26,8	55.356	76,5	26,5	54.832	77,6	25,5
Corpi di polizia	12.342	1,1	5,8	11.862	1,5	5,7	11.167	1,9	5,2
Forze armate	5.738	0,0	2,7	5.351	0,0	2,6	13.148	0,0	6,1
Magistratura	427	26,0	0,2	429	28,9	0,2	425	32,5	0,2
Carriera prefettizia	96	35,4	0,0	93	32,3	0,0	86	32,6	0,0
<i>Totale sett. statale</i>	<i>92.839</i>	<i>54,3</i>	<i>43,9</i>	<i>90.445</i>	<i>56,2</i>	<i>43,3</i>	<i>96.657</i>	<i>52,7</i>	<i>44,9</i>
Enti pub. non econ.	4.451	58,5	2,1	4.237	60,6	2,0	4.450	61,5	2,1
Università	9.071	42,5	4,3	9.056	43,3	4,3	9.242	44,2	4,3
Reg. ed enti locali	48.423	58,0	22,9	48.853	60,3	23,4	50.048	62,0	23,3
Segr. com. e prov.	312	31,1	0,1	299	34,1	0,1	268	38,1	0,1
Serv. sanitario naz.	55.670	65,6	26,3	55.124	67,0	26,4	53.527	67,9	24,9
Ist. ed enti di ricerca	923	31,7	0,4	954	32,0	0,5	983	32,5	0,5
<i>Tot. Settore pubblico</i>	<i>118.850</i>	<i>59,4</i>	<i>56,1</i>	<i>118.523</i>	<i>61,8</i>	<i>56,7</i>	<i>118.518</i>	<i>61,6</i>	<i>55,1</i>
Tot. ss+sp	211.689	50,4	100,0	208.968	59,4	100,0	215.175	57,8	100,0

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

TAB. 3. *Numero dei dipendenti in servizio al 31/12 nel comparto Regione-Enti locali dell'Emilia-Romagna (1994-98)*

Anno	Regione	Province	Comuni	Com. Mont.
1994	3.320	4.242	39.182	102
1995	3.595	4.091	39.950	110
1996	3.380	4.308	40.368	123
1997	3.211	4.256	40.398	128
1998	3.205	4.319	40.884	131

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

l'incremento percentuale dell'occupazione nei Comuni è stata

del 4%, mentre l'incremento maggiore si è verificato nelle Comunità montane (più 28% nel periodo considerato). L'unico ente in cui si è registrata una contrazione, seppur lieve, nel numero di dipendenti è la Regione (meno 3,5%).

3. *Dalle qualifiche funzionali alle categorie*

È possibile ricavare un quadro più preciso sull'evoluzione del personale in servizio disaggregando il numero dei dipendenti a seconda delle categorie funzionali identificate dal recente Ccnl per il comparto Regioni-Enti locali ⁽⁴⁾. Per costruire la tabella 4 riferita all'anno 1998 si è proceduto infatti a riclassificare le vecchie qualifiche funzionali in base al nuovo criterio, anche al fine di ottenere una distribuzione dei dati più compatta e più facilmente leggibile. Si noti che l'esposizione dei dati per categorie, piuttosto che per qualifiche funzionali, costituisce quindi in questo caso una pura operazione di semplificazione statistica poiché i dati presentati si riferiscono ad un arco temporale nel quale le norme del nuovo contratto non erano entrate in vigore e la riclassificazione non era stata ancora operata.

Si noti inoltre che, laddove i dati sono riferiti al Centro Nord (C-Nord), si intende che essi riportino aggregazioni relative a tutte le Regioni del centro nord, escluse l'Emilia-Romagna (per rendere più netto il confronto) e le Regioni a statuto speciale. Queste ultime, e soprattutto il caso del Trentino-Alto Adige, presentano spesso valori significativamente difforni dalla media anche per ragioni istituzionali. Dunque, nelle tabelle presentate di seguito, per "C-Nord" si intende: Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Toscana, Umbria, Marche, Lazio. Per "Mezzogiorno" si intende: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria (con l'esclusione quindi anche in questo caso delle Regioni a statuto speciale). Questo stesso metodo di esposizione dei dati verrà riproposto anche per l'esame delle altre variabili considerate (titolo di studio, anzianità di servizio, costi per il personale, ecc.).

Oltre al numero dei dipendenti del comparto Regione-enti locali per categoria di enti e per area geografica le due tabelle

TAB. 4. *Distribuzione percentuale dei dipendenti in servizio al 31/12/1998 tra le qualifiche*

	Comuni			Province		
	Em.- Rom.	C-Nord	Sud	Em.- Rom.	C-Nord	Sud
Dir.	1,6	1,1	0,6	4,9	2,7	1,6
D	14,8	14,0	8,1	20,1	16,6	10,3
C	31,9	28,0	20,0	21,8	19,7	16,3
B	36,2	38,8	35,5	33,5	32,4	31,6
A	15,5	18,1	35,8	19,8	28,6	40,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Part-time</i> ≤ 50%	2,3	2,4	0,6	1,2	1,8	0,5
<i>Part-time</i> > 50%	2,0	1,9	0,2	2,2	1,9	0,0
Tempo det. (*)	8,8	5,4	2,1	3,0	4,1	2,9
Lsu (*)	0,9	5,6	34,6	0,2	9,2	28,0

	Comunità montane			Regioni		
	Em.- Rom.	C-Nord	Sud	Em.- Rom.	C-Nord	Sud
Dir.	12,5	7,1	5,2	9,3	8,4	8,2
D	41,7	33,3	17,5	31,3	38,2	31,0
C	30,8	30,7	30,3	27,3	25,1	29,1
B	14,2	27,3	27,1	28,3	24,5	21,9
A	0,8	1,5	19,8	3,7	3,9	9,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Part-time</i> ≤ 50%	2,5	3,5	1,7	2,0	2,1	1,2
<i>Part-time</i> > 50%	1,7	1,9	0,1	3,1	3,5	0,3
Tempo det. (*)	8,3	6,6	18,0	10,8	4,7	0,3
Lsu (*)	56,7	68,1	44,5	0,0	1,2	16,1

(*) In percentuale sul totale dei dipendenti in organico a tempo pieno.

FONTE: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

presentano alcuni dati riguardanti il numero degli impiegati in *part-time* (distinguendo tra chi svolge fino al 50% dell'orario e chi svolge di più del 50%). Questi ultimi dati vengono proposti come percentuale sul totale dei dipendenti in organico (considerati in questo caso come la somma dei dipendenti delle varie qualifiche

funzionali a tempo pieno in servizio al 31 dicembre 1998).

L'aspetto di maggiore rilievo che emerge dall'esame di tali dati riguarda l'elevata consistenza della categoria dirigenziale a tutti i livelli di governo rispetto sia alle altre Regioni del Centro-Nord che – soprattutto – a quelle del Sud: 1,6% nei Comuni emiliano-romagnoli contro l'1,1% nel Centro-Nord e lo 0,6% nel Centro-Sud; 4,9% nelle Province emiliano-romagnole contro, rispettivamente, il 2,7% e l'1,6% rispettivamente al Nord e al Sud del paese; 12,5% nelle Comunità montane dell'Emilia-Romagna contro il 7,1% al Centro-Nord e il 5,2% nel Mezzogiorno e 9,3% nella Regione Emilia-Romagna contro l'8,4% e l'8,2% rispettivamente nelle Regioni centro-settentrionali e nelle Regioni del Mezzogiorno.

Ad eccezione della Regione, che presenta una distribuzione tra le categorie sostanzialmente in linea con il Centro-Nord (e abbastanza simile anche al Sud), lo stesso fenomeno si ripete in relazione alle *ex* qualifiche 8^a, 7^a (categoria D) ed *ex* 6^a (categoria C). La quota di personale della categoria B ha dimensioni pressoché uniformi nelle varie aree del paese. Le difformità ritornano ad essere invece evidenti se si passa ai livelli più bassi (categoria A). Cosicché, sia rispetto alle altre Regioni del Centro-Nord che, soprattutto, del Sud, la distribuzione risulta nel complesso rovesciata. Il fenomeno è particolarmente accentuato nelle Comunità montane, dove però è in parte enfatizzato dal basso numero assoluto di dipendenti su cui vengono calcolate le percentuali. Si consideri che, mentre nei Comuni emiliano-romagnoli il 48,4% dei dipendenti rientravano, nel 1998, nelle qualifiche dalla quinta alla dirigenziale, nei Comuni delle altre Regioni del Centro-Nord vi rientrava il 43,1% dei dipendenti e nei Comuni del Sud il 28,7% dei dipendenti. Nel caso delle Province si va dal 46,7% dell'Emilia-Romagna, al 39% del Centro-Nord al 28,2 del Sud. Nel caso delle Comunità montane si va dall'85% dell'Emilia-Romagna, al 71,2% del Centro-Nord, al 53% del Sud.

Se dagli occupati a tempo pieno (e a tempo indeterminato) si passa agli occupati a tempo parziale, a tempo determinato e impiegati in attività socialmente utili (⁵), emergono almeno tre

aspetti degni di nota. Il primo (e più visibile) è costituito dall'imponente numero di lavoratori socialmente utili negli enti locali e nelle Regioni del Mezzogiorno rispetto alla situazione rilevata per l'Emilia-Romagna e per il Centro-Nord. Nei Comuni del Sud, la percentuale di lavoratori socialmente utili ha assunto dimensioni rilevanti anche in rapporto ai dipendenti in organico a tempo pieno (34,6%); una percentuale di poco inferiore (28%) ha caratterizzato le Province, mentre una percentuale significativamente maggiore (44,5%) ha contraddistinto le Comunità montane (ma in quest'ultimo caso il valore è alto anche in riferimento all'Emilia-Romagna e alle Regioni del Centro-Nord).

Il secondo aspetto è rappresentato dalla significativa diffusione dei contratti a tempo determinato nella Regione Emilia-Romagna rispetto al Centro-Nord e al Sud, con particolare riferimento ai Comuni e al livello regionale.

Il terzo aspetto, con riferimento al *part-time*, è infine dato dalla variabilità degli schemi di articolazione dell'orario in Emilia-Romagna tra le varie categorie di enti. Nei Comuni e nelle Comunità montane, la contrazione nell'orario di lavoro è risultata per lo più pari o inferiore al 50%, mentre nelle Province e nelle Regioni si è registrata una riduzione maggiore dell'orario che supera il 50%. Le medesime tendenze si sono riscontrate nelle Regioni del Centro-Nord. Vi è quindi una certa flessibilità nell'utilizzo e nella riorganizzazione del tempo di lavoro, destinata sicuramente a crescere nel prossimo futuro.

Le tabelle 5a e 5b presentano il numero dei dipendenti in servizio per categoria negli anni 1994 e 1998 in relazione alle diverse dimensioni dei Comuni. Qui l'obiettivo è di rendere immediatamente evidenti, da un lato, le tendenze di crescita/decremento nel numero dei dipendenti in servizio e, dall'altro, di dare un'immagine chiara delle risorse di personale su cui possono contare le diverse categorie di enti (mettendo in luce soprattutto le differenze tra Comuni grandi, medi, piccoli e "piccolissimi"). Ad esempio, i Comuni con meno di 3.000 abitanti nel 1994 potevano contare su 22 dipendenti in organico a tempo pieno, di cui 3 afferenti alla ex 7^a o 8^a qualifica funzionale (categoria D), 4 alla ex 6^a

TAB. 5a. *Emilia-Romagna. Dipendenti in servizio al 31/12/1994 per categoria (valori medi)*

Enti	Temp	Part-time	A	B	C	D	Dir.	Tot.	N. enti
Meno di 3.000 abitanti	2	0	3	10	4	3	0	22	100
Da 3.000 a 5.000 abitanti	2	0	6	16	9	4	0	38	77
Da 5.000 a 10.000 abitanti	7	0	13	26	19	7	0	73	92
Da 10.000 a 15.000 abitanti	11	0	22	42	24	11	0	111	31
Da 15.000 a 50.000 abitanti	16	1	40	75	52	20	3	207	28
Più di 50.000 abitanti	134	20	216	350	415	188	38	1.361	13
Comunità montane	0	0	0	1	2	2	1	6	17
Province	21	3	124	171	100	81	28	528	8
Regione	88	26	128	757	839	1.111	371	3.320	1

TAB. 5b *Emilia-Romagna. Dipendenti in servizio al 31/12/1998 per categoria*

Enti	Temp	Part-time	A	B	C	D	Dir.	Tot.	N. enti
Meno di 3.000 abitanti	1	0	2	10	5	3	0	22	96
Da 3.000 a 5.000 abitanti	3	1	6	17	11	5	0	43	75
Da 5.000 a 10.000 abitanti	7	1	11	28	20	8	0	76	93
Da 10.000 a 15.000 abitanti	9	2	17	45	28	14	0	115	33
Da 15.000 a 50.000 abitanti	18	5	31	71	56	26	3	210	31
Più di 50.000 abitanti	113	35	199	381	465	217	36	1.446	13
Comunità montane	1	0	0	1	2	3	1	8	17
Province	14	6	104	175	114	105	26	543	9
Regione	308	57	106	805	776	888	265	3.205	1

FONTE: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

(categoria C), 10 alla ex 4^a o 5^a (categoria B), 3 alla ex 1^a, 2^a o 3^a (categoria A). Nel complesso, si ha una ulteriore conferma e specificazione in merito alla tendenza già rilevata all'ingrossamento delle categorie medie e medio-alte (B, C e D e in particolare la C e la D), ad una generale contrazione della categoria più bassa e alla sostanziale tenuta dell'area dirigenziale.

Nei Comuni grandi, con oltre 50.000 abitanti, gli esecutivi, gli impiegati di concetto e i funzionari direttivi (categorie B, C e D) hanno conosciuto un aumento. Il numero medio per Comune dei dipendenti appartenenti alla categoria B, occupata dal perso-

nale compreso tra il 4° e il 5° livello, è passato da 350 unità nel 1994 a 381 nel 1998; il numero medio del personale inquadrato nell'ex 6° livello (categoria C) è salito invece da 415 unità a 465 unità e quello relativo al personale della categoria D è aumentato da 188 unità a 217 unità. L'incremento è stato ad ogni modo maggiore in riferimento all'ex 6° livello (categoria C). Il numero dei lavoratori "manuali" (categoria A) e dei dirigenti e segretari è invece diminuito (da 216 a 199 come numero medio nel primo caso e da 38 a 36 nel secondo). Si è ridotto anche il personale a tempo determinato, il cui numero medio è sceso da 134 unità per Comune a 113. I lavoratori a tempo parziale nei Comuni con oltre 50.000 abitanti sono invece cresciuti numericamente passando da un valore medio di 20 a uno di 35.

I Comuni medi e piccoli condividono con i grandi Comuni l'incremento delle categorie medie e delle categorie medio-alte (B, C e D) e la contrazione nel numero dei lavoratori a bassa qualificazione. Il numero medio dei dirigenti e dei segretari è rimasto pressoché costante, mentre le figure non ascrivibili alle quattro categorie funzionali hanno teso ad aumentare nei Comuni di media grandezza (quelli con oltre 10.000 abitanti). Le forme c.d. atipiche di impiego, basate sul concetto di flessibilità temporale, hanno pertanto teso a diffondersi in maniera direttamente proporzionale alle dimensioni dei Comuni.

Tra il 1994 e il 1998, il numero dei dipendenti delle Comunità montane è rimasto non solo molto esiguo, ma in media piuttosto stabile (17 dipendenti come media totale nel 1994 e nel 1998), a dimostrazione del ruolo svolto da questi organismi, che appaiono per lo più come esili strutture di ausilio alla Presidenza e al Consiglio.

Nelle Province, così come nei Comuni, sono cresciute nel complesso le categorie B, C e D. Sono diventate meno numerose invece le figure esterne alle categorie funzionali, il personale compreso tra il 1° e il 3° livello (categoria A che è scesa da 124 a 104 unità) e il numero di dirigenti e di segretari (che da 28 si sono ridotti a 26).

Al contrario di quanto avvenuto negli altri enti, il personale in servizio presso la Regione ha conosciuto una riduzione tra il 1994 e il 1998 (da 3.320 unità a 3.205 in totale). Tutte le categorie considerate si sono contratte, ad eccezione della B e del per-

sonale *part-time* e a tempo determinato (quest'ultimo salito rispettivamente da 26 unità a 57 e da 88 a 308 unità in valori medi).

4. Titoli di studio

La tabella 6 riporta la distribuzione percentuale dei dipendenti per titolo di studio conseguito. In questo e nel caso degli altri indicatori considerati in seguito, viene privilegiata la comparazione tra le varie categorie di enti dell'Emilia-Romagna (con particolare attenzione ai Comuni di diverse classi dimensionali). Di conseguenza, per economia di spazio e facilità di lettura dei dati, la comparazione con le altre aree del paese viene proposta solo a livello dell'aggregato di comparto.

Nel complesso, si trovano confermate le grandi tendenze già osservate in passato e, in particolare, la correlazione tra il tasso di scolarizzazione e il livello territoriale considerato. Nei Comuni più grandi (a partire da quelli con 15.000 abitanti), nelle Province, nelle Comunità montane e nella Regione, la maggior parte dei dipendenti ha un titolo di studio di scuola media superiore (pari rispettivamente al 43,8%, al 45,9%, al 57,9% al 46,4% e al 42,5% del totale), mentre nei Comuni di medie dimensioni e nei Comuni più piccoli (dai 15.000 abitanti in giù), il gruppo dei dipendenti con il solo titolo della scuola dell'obbligo è rimasto nel 1998 dominante (45% e 47,3%). I laureati hanno teso a concentrarsi nell'ambito regionale costituendo circa un terzo del personale (30,4%) rispetto ai grandi Comuni e alle Province (14,1% e 18,2%), dove la percentuale di dipendenti con il solo titolo della scuola dell'obbligo è apparsa ancora consistente (39,9% e 35,2%). Anche il numero dei dipendenti in possesso di una specializzazione post-laurea (dottorato, master, ecc.) è risultato più elevato in riferimento alla Regione (2,4%) rispetto agli altri enti. Si prenda infine con cautela l'elevato tasso di scolarizzazione che apparentemente ha caratterizzato le Comunità montane; il bassissimo numero dei dipendenti, già evidenziato nel paragrafo precedente, permette infatti di ridimensionare il fenomeno.

Se ora si pone a confronto il livello di scolarizzazione dell'E-

TAB. 6. *Dipendenti in servizio al 31/12/1998 in Emilia-Romagna per titolo di studio (percentuali)*

Enti	Obbligo	Med. sup.	Laurea	Post-L	Totale
Meno di 5.000 abitanti	47,3	42,5	10,1	0,1	100,0
Da 5.000 a 15.000 abitanti	45,0	43,9	11,1	0,1	100,0
Da 15.000 a 50.000 abitanti	43,3	43,8	12,7	0,2	100,0
Più di 50.000 abitanti	39,9	45,9	14,1	0,1	100,0
Comunità montane	9,9	57,9	31,4	0,8	100,0
Province	35,2	46,4	18,2	0,2	100,0
Regione	24,8	42,5	30,4	2,4	100,0
R ed El in Em-Rom	40,8	44,7	14,3	0,2	100,0
R ed El in altre reg C-Nord	44,5	44,4	10,9	0,2	100,0
R ed El nelle Regioni del Sud	50,5	40,1	9,3	0,1	100,0

FONTE: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

milia-Romagna con quello delle altre aree territoriali del paese, emerge non solo un valore più elevato rispetto alle Regioni del Mezzogiorno, ma anche rispetto alle altre Regioni del Centro-Nord. Nelle Regioni del Sud, la percentuale di dipendenti con il titolo della scuola dell'obbligo è risultata prevalente nell'anno 1998 (50,1%) e superiore di 10 punti percentuali all'Emilia-Romagna. La percentuale di diplomati e di laureati è anch'essa sotto di 4-5 punti rispetto all'Emilia-Romagna. Rispetto al Centro-Nord, l'Emilia-Romagna mostra una percentuale di dipendenti diplomati molto simile (44,7% contro 44,4%), ma una percentuale di laureati (14,3%) e una percentuale di lavoratori con la scuola dell'obbligo (40,8%) rispettivamente superiore e inferiore (10,9% e 44,5%). Gli enti locali dell'Emilia-Romagna sembrano quindi poter contare su un personale con un'elevata scolarizzazione e questo è un altro fattore che contribuisce a spiegare la significativa presenza numerica di appartenenti alle qualifiche dirigenziali riscontrata in precedenza.

5. *Anzianità di servizio*

Nella tabella 7 il numero dei dipendenti in servizio del

TAB. 7. *Dipendenti in servizio in Emilia-Romagna al 31/12/1998 per anzianità di servizio (Percentuali)*

Enti	da 0 a 10	da 10 a 20	da 20 a 30	oltre 30	Totale
Meno di 5.000 abitanti	40,8	37,9	20,1	1,2	100,0
Da 5.000 a 15.000 abitanti	41,3	37,4	20,4	0,9	100,0
Da 15.000 a 50.000 abitanti	41,8	35,3	22,0	0,9	100,0
Più di 50.000 abitanti	43,4	33,6	21,9	1,1	100,0
Comunità montane	46,3	40,5	13,2	0,0	100,0
Province	40,0	36,8	21,3	1,9	100,0
Regione	20,7	54,1	21,4	3,7	100,0
R ed El in Em-Rom	40,7	36,8	21,3	1,3	100,0
R ed El nelle altre Reg. C-Nord	35,6	39,2	22,9	2,3	100,0
R ed El nelle Regioni del Sud	19,9	48,1	28,5	3,5	100,0

FONTE: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

comparto è stato classificato a seconda dell'anzianità di servizio, distinguendo tra quattro fasce: da 0 e 10 anni; da 10 a 20 anni; da 20 a 30 anni; oltre i 30 anni.

È bene chiarire che il significato di questi dati è duplice. In primo luogo esse risentono del periodo (nel caso specifico, del decennio) in cui si è verificato il più intenso ricorso a nuove assunzioni. Una maggiore presenza di dipendenti con bassa anzianità di servizio (da 0 a 10 anni) indica che sono state fatte un maggior numero di assunzioni in tempi recenti (nell'ultimo decennio). Ma una elevata presenza di dipendenti con bassa anzianità di servizio indica però anche, in secondo luogo (e forse in misura addirittura più significativa), che in quella data categoria di enti esiste un maggiore *turn-over*, anche con uscite dal settore pubblico o verso altri enti relativamente frequenti. Al contrario, la presenza di una quota maggiore di dipendenti con elevata anzianità di servizio indica che chi viene assunto in quella data categoria di ente tende a rimanerci a lungo oppure che ci arriva sul finire di un percorso di carriera iniziato altrove.

Da questi due punti di vista, si registra una differenza significativa tra la Regione e gli altri enti locali dell'Emilia-Romagna: nella prima, la maggioranza dei dipendenti ha un'anzianità di

servizio compresa tra i 10 e i 20 anni (di dipendenti cioè che sono stati assunti tra il 1978 e il 1988, all'epoca della "seconda regionalizzazione"), nei secondi, invece, prevale personale più "giovane" con una anzianità di servizio compresa tra 0 e 10 anni (assunti nella più recente fase del "federalismo dei Comuni").

Paragonando i dati sull'Emilia-Romagna con quelli relativi alle altre Regioni del Centro-Nord, si osserva una significativa divergenza con riferimento alla prima classe di anzianità (0-10 anni): il 40,7% dei dipendenti dell'Emilia-Romagna ricade in questa classe contro il 35,6% del Centro-Nord, a cui corrisponde una presenza leggermente maggiore di personale molto anziano (con oltre 30 anni) nelle Regioni del Centro-Nord (2,3%) rispetto all'Emilia-Romagna (1,3%).

Appare plausibile attribuire questa tendenza ad un maggiore "scambio" e ad una maggiore "competizione" presente nel mercato del lavoro dell'Emilia-Romagna, anche rispetto alle altre Regioni del Centro Nord, tra settore pubblico e settore privato.

6. Dimensioni della femminilizzazione dell'impiego

È stata già messa in evidenza, nel paragrafo 2, la crescita cospicua della presenza femminile tra i dipendenti degli enti territoriali. Le tabelle 8, 9, 10 e 11 forniscono informazioni più precise su questo fenomeno.

Si può notare, in primo luogo, che l'aumento progressivo della percentuale di donne riguarda tutti gli enti, seppur con qualche lieve oscillazione. È nei Comuni comunque che la presenza delle donne è di gran lunga maggioritaria.

La tab. 9 conferma che la svolta per quanto riguarda l'entrata delle donne nel settore pubblico (e più in generale nel mondo del lavoro) è avvenuta, in Emilia-Romagna, in maniera più repentina che altrove, nel decennio 1968/1978. Dal decennio successivo in poi, su dieci dipendenti assunti e rimasti a lavorare nel settore delle amministrazioni territoriali almeno sei sono donne.

Se si considerano i grandi Comuni, in cui questa tendenza è più accentuata, tra i dipendenti entrati in servizio negli ultimi dieci anni che hanno mantenuto il rapporto di impiego nel set-

TAB. 8. *Percentuale di donne tra i dipendenti in servizio al 31.12 nel comparto Regione-Enti locali dell'Emilia-Romagna (1994-98)*

Anno	Regione	Province	Comuni	Com. Mont.
1994	52,5	47,4	59,5	48,0
1995	—	49,3	60,3	54,5
1996	—	50,0	61,7	52,0
1997	55,4	51,2	62,7	53,9
1998	56,3	50,9	63,5	54,2

FONTE: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

TAB. 9. *Personale in servizio al 31/12/1998. Percentuale di donne in ogni classe di anzianità di servizio*

Enti	da 0 a 10	da 10 a 20	da 20 a 30	oltre 30	Totale
Meno di 5.000 abitanti	58,7	52,2	49,1	27,6	53,9
Da 5.000 a 15.000 abitanti	65,1	60,4	58,6	23,9	61,6
Da 15.000 a 50.000 abitanti	65,6	55,7	57,7	17,6	60,0
Più di 50.000 abitanti	67,7	66,4	59,8	34,8	65,2
Comunità montane	51,8	55,1	50,0	—	52,9
Province	53,1	50,4	47,5	26,3	50,4
Regione	62,3	59,2	48,6	26,4	56,3
R ed El in Em-Rom	64,2	59,9	56,2	28,0	60,5
R ed El nelle altre reg C-Nord	57,0	53,1	45,8	27,3	52,2
R ed El nelle Regioni del Sud	32,2	32,0	29,7	17,0	30,9

FONTE: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

tore pubblico locale il rapporto tra uomini e donne è quasi di 3 a 7.

Ovviamente questi dati vanno messi in relazione sia con la forte presenza delle donne sul mercato del lavoro in Emilia-Romagna sia, di nuovo, alla competizione nella ricerca di operatori tra settore pubblico e privato. Cosicché da un lato il settore pubblico pare risultare relativamente poco appetibile sul piano del reddito per i lavoratori di sesso maschile mentre consente maggiori margini di flessibilità per conciliare il lavoro con l'attività di cura. Questa ipotesi interpretativa è provata "a contrario" dalle tendenze rilevate nel Sud, dove dopo la leggera crescita del

TAB. 10. *Personale in servizio al 31/12/1998. Percentuale di donne per ciascun livello di studio.*

Enti	Obbligo	Med. sup.	Laurea	Post-L.	Totale
Meno di 5.000 abitanti	45,9	61,2	61,3	60,0	53,9
Da 5.000 a 15.000 abitanti	54,6	68,6	62,3	60,0	61,6
Da 15.000 a 50.000 abitanti	52,1	68,3	58,2	54,5	60,0
Più di 50.000 abitanti	63,2	68,6	59,4	33,3	65,2
Comunità montane	83,3	54,3	39,5	100,0	52,9
Province	42,3	55,9	52,2	37,5	50,4
Regione	66,5	56,3	47,4	64,2	56,3
R ed El in Em-Rom	55,8	65,8	57,3	58,5	60,5
R ed El nelle altre Reg. C-Nord	50,1	56,3	48,2	65,8	52,2
R ed El nelle Regioni del Sud	25,0	35,9	40,9	31,1	30,9

FONTE: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

tasso di presenza femminile del decennio 1968/1978 la tendenza si riduce notevolmente fino ad interrompersi nell'ultimo decennio.

Donne e uomini impiegati nelle amministrazioni locali hanno raggiunto mediamente livelli di studio equiparabili (tab. 10). Questo si evince dal fatto che la percentuale di donne che hanno conseguito il diploma di laurea tra i dipendenti degli enti territoriali dell'Emilia-Romagna (57,3%) è grosso modo in linea con la distribuzione del totale dei dipendenti tra i due sessi (60,5%). Le donne sono leggermente sovrarappresentate *tra i dipendenti laureati* nei piccoli Comuni e nelle Province, mentre sono sotto-rappresentate nei grandi Comuni, nelle Comunità montane e in Regione.

Se consideriamo invece le posizioni assunte nella “gerarchia” delle categorie o *ex* qualifiche funzionali (tab. 11) notiamo che le donne continuano ad essere tendenzialmente sovrarappresentate tra i dipendenti delle categorie A (dalla *ex* 1^a alla *ex* 3^a qualifica) e C (*ex* 6^a qualifica) e ad essere sotto-rappresentate tra i dipendenti delle categorie B (*ex* 4^a ed *ex* 5^a qualifica) ⁽⁶⁾, D (*ex* 7^a ed *ex* 8^a qualifica) e dirigenziale. Se però questo è sempre vero nel caso dei Comuni, non lo è più del tutto nel caso delle

TAB. 11. *Personale in servizio al 31/12/1998. Percentuale di donne in ciascuna categoria professionale*

Enti	Temp.	Part-time	A	B	C	D	Dir.	Totale
Meno di 5.000 abitanti	73,5	68,5	74,1	39,9	70,5	48,9	52,4	53,9
Da 5.000 a 15.000 abitanti	80,4	74,7	75,8	47,8	79,1	52,7	35,3	61,6
Da 15.000 a 50.000 abitanti	78,5	71,4	70,0	45,9	77,4	52,8	33,3	60,0
Più di 50.000 abitanti	83,5	78,4	75,9	54,3	75,4	57,6	34,6	65,2
Comunità montane	77,8	0,0	100,0	82,4	59,5	40,0	43,8	52,9
Province	67,5	66,0	65,0	36,7	56,6	56,8	31,5	50,4
Regione	62,0	59,6	57,5	67,2	60,7	50,5	29,8	56,3
R ed El in Em-Rom	78,7	73,8	73,2	48,5	73,8	54,4	33,8	60,5
R ed El in altre Reg. C-Nord	75,2	74,9	58,6	44,2	63,9	49,0	21,9	52,2
R ed El in Regioni del Sud	43,1	34,6	30,5	23,8	42,3	34,2	14,8	30,9

FONTE: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

Province (dove le donne sono sovrarappresentate tra i dipendenti della categoria D) e della Regione (dove le donne non sono più sottorappresentate tra i dipendenti della categoria B).

Le donne infine, come si vedrà più ampiamente nel paragrafo 8), sono titolari, senza grosse differenze tra le diverse categorie di enti, la stragrande maggioranza dei rapporti di lavoro flessibili di impiego. Il 78,7% dei contrattisti a tempo determinato e il 73,8% dei dipendenti in *part-time* in servizio al 31/12/1998 negli enti territoriali emiliano-romagnoli erano donne.

7. Il lavoro flessibile: *part-time*, straordinario, telelavoro

Come è noto, le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle disposizioni sul reclutamento del personale ⁽⁷⁾, possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. In particolare, la materia dei contratti a tempo determinato è disciplinata dai contratti collettivi nazionali ⁽⁸⁾, cui spetta anche disciplinare i contratti di formazione e lavoro ⁽⁹⁾, gli altri rapporti formativi e, infine, la forn-

TAB. 12. *Personale in part-time. Percentuale sul totale di categoria professionale (1998)*

Enti	A	B	C	D
Meno di 5.000 abitanti	6,7	1,0	1,0	2,0
Da 5.000 a 15.000 abitanti	3,3	1,2	1,9	1,2
Da 15.000 a 50.000 abitanti	2,8	3,3	2,1	0,5
Più di 50.000 abitanti	5,9	2,2	2,2	1,8
Comunità montane	0,0	0,0	2,7	4,0
Province	1,7	1,0	1,4	1,1
Regione	0,9	2,2	2,3	2,3
R ed El in Em-Rom	4,3	1,8	2,0	1,6
R ed El nelle altre reg C-Nord	3,9	1,9	2,6	1,7
R ed El nelle Regioni del Sud	0,4	0,5	1,0	1,6

FONTE: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

tura di prestazioni di lavoro temporaneo ⁽¹⁰⁾.

Negli anni più recenti, la diffusione delle forme flessibili di impiego ha caratterizzato sempre più estesamente anche il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, dopo essere stata per lungo tempo una prerogativa del settore privato: da ultimo, in data 9 agosto 2000, è stato sottoscritto il Contratto nazionale quadro ⁽¹¹⁾ sul lavoro temporaneo nelle pubbliche amministrazioni ⁽¹²⁾.

La flessibilità di tipo temporale, basata cioè sull'organizzazione variabile dell'orario di lavoro, consente di venire incontro alle esigenze personali e familiari di numerosi gruppi di lavoratori e, in particolar modo, come si è appena visto, delle donne ⁽¹³⁾.

Il *part-time*, istituto introdotto nell'ordinamento degli enti locali dall'art. 8 del d.P.R. n. 347/83 e poi disciplinato dall'art. 15 del Ccnl di comparto siglato in data 6 luglio 1995, è stato considerato (certo strumento di flessibilizzazione, ma soprattutto) mezzo di contenimento della spesa pubblica e, pertanto, in relazione alla disciplina dello stesso, si rinvencono, accanto a specifiche normative ad esso dedicate ⁽¹⁴⁾, anche norme sparse nelle varie leggi finanziarie: l'art. 1 ⁽¹⁵⁾ commi da 56 a 65 ⁽¹⁶⁾ della legge n. 662 del 1996, l'art. 39 comma 27 ⁽¹⁷⁾ della legge n.

TAB. 13. *Part-time. Dati riferiti al 1999*

	Piccoli	Medi	Grandi	Prov.	Regione
% di donne sul totale dei dip. (A B C D)	54,5	63,8	65,4	37,8	59,0
% di donne in PT sul totale dei dip. in PT	75,7	80,8	83,9	82,9	76,2
% di richieste di PT per motivi personali	63,6	79,4	88,3	86,7	84,8
% di richieste di PT per motivi di lavoro	36,4	20,6	11,7	13,3	15,2
% di donne - dip. in PT per motivi personali	100,0	92,0	87,7	89,5	86,7
% di donne - dip. in PT per motivi di lavoro	0,0	30,8	38,3	27,3	30,4

TAB. 14. *Numero medio di ore di straordinario per dipendente*

	Piccoli	Medi	Grandi	Prov.	Regione
Ore di straord. pagate x dip. 1996	27,9	24,0	28,9	27,8	27,5
Ore di straord. pagate x dip. 1997	26,2	23,5	29,0	25,9	28,2
Ore di straord. pagate x dip. 1998	30,0	20,6	27,2	25,1	27,4

NOTA: (*) nel caso della Regione va notato che si tratta di uno dei "soli tre dipendenti" che rientrano nella categoria A. P = Piccoli Comuni (con meno di 5.000 abitanti); M = Comuni medi (tra 5.000 e 50.000 abitanti); G = Grandi Comuni (più di 50.000 ab); Pro. = Province; Reg. = Regione. Per il numero dei casi sottoposti a sondaggio si rinvia alla tab. 1 (*). Dato "depurato" dai casi più eccentrici. Uno dei piccoli Comuni del campione, che nel 1996 dichiara di aver pagato in media circa 106 ore di straordinario per dipendente, e due Province in cui il numero medio di ore di straordinario dichiarato per dipendente si aggira tra 0,2 e 1,5.

FONTE: REGIONE EMILIA-ROMAGNA-ISTITUTO CARLO CATTANEO, *Indagine sulla riforma amministrativa e l'impiego pubblico in Emilia-Romagna*.

449/97 (che ha introdotto disposizioni in materia di assunzioni di personale delle amministrazioni pubbliche e misure di potenziamento e di incentivazione del *part-time*)⁽¹⁸⁾.

Circa l'ulteriore forma di flessibilità dell'orario, utilizzata anche nel settore pubblico⁽¹⁹⁾, costituita dal ricorso allo straordinario, si osserva che la materia venne rimessa alla disciplina pattizia già dall'art. 3 della legge n. 93/83 ed è stata successivamente disciplinata dall'art. 31⁽²⁰⁾ del Ccnl di comparto siglato in data 6 luglio 1995⁽²¹⁾.

Un'ulteriore e più recente forma di flessibilità per il personale in organico è il telelavoro, istituito introdotto dall'art. 4⁽²²⁾ della legge 16 giugno 1998, n. 191⁽²³⁾, successivamente disciplinato (per gli aspetti organizzativi) dal regolamento di attuazione emanato con d.P.R. 8 marzo 1999, n. 70, al quale ha fatto

ulteriormente seguito, in data 23 marzo 2000, la disciplina (per la parte economica e normativa), di cui all'*Accordo quadro nazionale sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni*.

Nella tabella 12 presentiamo i dati, resi disponibili dalla Ragioneria generale dello stato, relativi alla diffusione del *part-time* a livello comunale, provinciale e regionale, distinti secondo le quattro categorie funzionali, così come sono stati fotografati al 31/12/1998.

Come si può notare, la variazione nei tassi percentuali di richiesta del *part-time* tra le diverse categorie non è rilevante, soprattutto se si considera che le percentuali leggermente più elevate rispetto alla media si riferiscono alla categoria A, per la quale il numero assoluto degli addetti è molto contenuto. La variabile che, come si è già avuto modo di accennare, influenza in maniera significativa la richiesta di *part-time* è invece il sesso. Le risposte al questionario, oltre a confermare che il *part-time* è in prevalenza richiesto da dipendenti donne, conferma anche le motivazioni prevalentemente legate a motivi di cura.

Nei grandi Comuni, nelle Province e in Regione almeno l'85% di dipendenti che hanno chiesto di lavorare in *part-time* nel 1999 lo ha fatto per motivi personali, mentre solo il residuo 15% lo ha fatto per poter svolgere un'altra attività. Le percentuali sono leggermente più squilibrate a favore delle richieste per motivi di lavoro se si considerano i Comuni piccoli e medi. In ogni caso, tra i primi (i dipendenti che scelgono il *part-time* per motivi di cura personale o familiare) le donne sono di gran lunga in maggioranza, mentre sono di gran lunga in minoranza tra i secondi (tab. 13).

Il *Conto annuale* a cura della Ragioneria Generale dello Stato non fornisce dati in merito al numero di ore di straordinario autorizzate. Una specifica domanda a questo proposito era però inserita nell'indagine a campione appositamente condotta per l'elaborazione del *Rapporto*. La tab. 14 riporta le medie per categorie di enti (così come specificato nel paragrafo 1).

Nel triennio compreso tra il 1996 e il 1998, il numero medio delle ore di straordinario è diminuito in quasi tutti gli enti considerati. La contrazione è risultata più significativa nei Comuni di

medie dimensioni (dal 24% al 20,6%), nei grandi Comuni (dal 28,9% al 27,2%) e nelle Province (dal 27,8% al 25,1%). La tendenza appare invertita, invece, almeno sulla base della rilevazione a campione, nei piccoli Comuni.

Circa il telelavoro nelle pubbliche amministrazioni la nostra indagine conferma con tutta evidenza un'impressione diffusa tra gli operatori e cioè che questa modalità di esercizio delle mansioni lavorative non sia ancora quasi per niente utilizzata. Tra gli enti compresi nel nostro campione sono stati segnalati solo il caso di due dipendenti nel Comune di Ferrara e il caso di un dipendente della Provincia di Modena. In tutti e tre i casi si tratta di pendolari con problemi di assistenza e cura. Peraltro solo in Regione, dove non ci sono casi di dipendenti che utilizzino questa forma di organizzazione delle mansioni lavorative, è stato siglato un accordo in materia di telelavoro ⁽²⁴⁾.

8. *Il lavoro a tempo determinato e le assunzioni al di fuori dell'organico*

Le amministrazioni del comparto Regioni-Enti locali possono stipulare contratti individuali per l'assunzione di personale a tempo determinato ⁽²⁵⁾ in osservanza di quanto disciplinato dalla fonte regolativa bilaterale in materia (in applicazione di quanto previsto dalla legge 18 aprile 1962, n. 230 ⁽²⁶⁾ e dall'articolo 23 della legge 28 febbraio 1987, n. 56) e, dunque, nei casi di cui all'art. 16 del contratto per il quadriennio 1994/1997 ⁽²⁷⁾.

Oltre a poter assumere personale a tempo determinato per mansioni verosimilmente di carattere operativo, gli enti locali possono incaricare personale a tempo determinato sia per coprire posizioni dirigenziali sia per coprire posizioni dell'area direttiva o che richiedono un elevato grado di specializzazione ⁽²⁸⁾.

Di recente, le forme di lavoro flessibile sono cresciute notevolmente, così come è accaduto nel sistema privato, anche nella variante della collaborazione coordinata e continuativa, cioè in quella forma di lavoro definibile in termini di parasubordinazione ⁽²⁹⁾. In base alla nostra rilevazione, l'incidenza di questa forma contrattuale ha raggiunto negli enti locali dell'Emilia-

Romagna livelli significativi, soprattutto nel caso delle Province.

Nel questionario si chiedeva di indicare quanti contratti di lavoro temporanei (contratti a tempo determinato) sono stati stipulati dall'ente nel 1999. Nella prima riga della tabella 15 è riportato il numero medio di contratti di questo tipo stipulati negli enti di ciascuna classe (piccoli, medi, grandi Comuni, Province). Ovviamente questo dato risente delle dimensioni degli enti. La maniera che appare più appropriata per standardizzarlo e renderlo quindi comparabile è di rapportare il numero di contratti di collaborazione al numero dei dipendenti in organico ⁽³⁰⁾. Se si considera l'entità dei "contrattisti" misurata in percentuale sui dipendenti stabili emerge che sono di gran lunga i Comuni medi e grandi in testa alla graduatoria, con un indice del 36% circa di assunzioni in un anno. Si noti però che il questionario chiedeva agli enti di indicare il numero di "assunzioni" a tempo determinato, senza alcun riferimento alla loro durata (e non poteva essere altrimenti, per motivi pratici). Questo vuol dire che, a fronte di un numero pari di contratti o di assunzioni, potrebbero esserci un numero di ore di lavoro significativamente diverse. Inoltre, i dati forniti non discriminano il contenuto professionale e quindi anche il costo della collaborazione. Ciò considerato, la maggiore propensione dei comuni grandi e medi a far ricorso a contratti temporanei può essere spiegata dalla necessità di dover assicurare la continuità dei servizi alla persona la quale implica un obbligo di sostituzione in caso di assenza del personale titolare anche per pochi giorni.

La percentuale di enti che si avvalgono dell'opportunità di coprire posizioni dell'area direttiva o di attribuire incarichi di alta specializzazione con contratti a tempo determinato è piuttosto bassa tra i Comuni piccoli e medi (cfr. riga e della tab. 15). Anche tra i grandi Comuni sono meno della metà quelli che dichiarano di aver assunto a tempo determinato dipendenti ad alta specializzazione. In pratica, tra i Comuni del nostro campione (cfr. tab. 1) in uno solo di quelli al di sotto dei 5.000 abitanti è stato assunto un (unico) dipendente con questa modalità; in due Comuni di medie dimensioni sono stati assunti nel complesso tre dipendenti altamente specializzati; in cinque grandi Comuni

TAB. 15. Assunzioni al di fuori dell'organico. Dati riferiti al 1999

	Piccoli	Medi	Grandi	Prov.	Reg.
a) N. medio di ass. a tempo det. nel 1999 ⁽¹⁾	2,9	44,0	454,6	51,3	196
b) % di ass. a tempo det. nel 1999 su dip. ⁽²⁾	12,5	37,5	35,5	12,2	7,9
c) Enti con pers. a tempo det. di alta special.	7,1	12,5	38,5	33,3	Si
d) Enti con pers. a tempo det. di alta special.	–	25,0	84,6	66,6	Si
e) % dirigenti a tempo det. sul tot dei dirigenti ⁽³⁾	–	27,8	11,2	5,5	6,9

NOTA: per “dipendenti” ai fini del calcolo della percentuale, si considerano in questo caso solo quelli in organico a tempo pieno inquadrati nelle qualifiche dalla prima all’ottava. (1) Percentuale del numero dei contratti in rapporto al totale dei dipendenti in organico nelle quattro categorie. Non sono stati forniti i dati relativi ad una Provincia e ad uno dei grandi Comuni; (2) Non sono stati forniti i dati relativi ad una Provincia, ad uno dei grandi Comuni e a tre Comuni medi compresi nel campione; (3) Percentuale calcolata in relazione ai soli Comuni nei quali sono stati assunti dirigenti con contratto a tempo determinato.

FONTE: REGIONE EMILIA-ROMAGNA-ISTITUTO CARLO CATTANEO, *Indagine sulla riforma amministrativa e l’impiego pubblico in Emilia-Romagna*.

un totale di quindici dipendenti; in tre Province un totale di otto dipendenti. In nessun ente del nostro campione pare siano stati assunti a tempo determinato funzionari dell’area direttiva ⁽³¹⁾.

Se invece si considerano le posizioni dirigenziali, il quadro muta in maniera significativa. Tra i Comuni medi del campione, 4 su 16 hanno assunto dirigenti a contratto. Solo 3 su 9 Province (Ferrara, Parma e Piacenza) e 2 sui 13 Comuni con più di 50.000 abitanti della Regione (Faenza e Piacenza) non lo hanno fatto, almeno nel corso del 1999.

Se si considerano i soli enti in cui sono stati assunti dirigenti a tempo determinato, si nota che la percentuale in rapporto al totale dei dirigenti in servizio al momento della rilevazione raggiunge livelli significativi (cfr. riga f della tabella 15).

Ovviamente, il dato relativo ai Comuni medi va letto considerando che esso si basa su valori assoluti molto bassi ⁽³²⁾. Se si passa a considerare il rapporto tra interni e esterni nei grandi Comuni, la percentuale relativa all’aggregato di tale categoria si abbassa notevolmente. Si noti tuttavia che dietro un rapporto medio di uno a dieci (circa), si nasconde una notevole variabilità. Nel caso dei Comuni di Bologna, di Reggio Emilia o di Imola, tale rapporto diventa di circa uno a cinque.

TAB. 16. *Strutture di direzione*

	Piccoli	Medi	Grandi	Prov.	Regione
a) Gabinetto del Sindaco/Presid. ⁽¹⁾	7,1	18,8	79,9	55,6	Si
b) Numero di componenti interni (media)	2,0	2,4	4,7	3,2	44
c) Numero di componenti esterni (media)	0,0	0,7	1,3	1,6	14
d) Gabinetti assessorili ⁽¹⁾	–	–	30,8	22,2	Si
e) Numero di componenti interni (media)	–	–	4,0	1,5	34
f) Numero di componenti esterni (media)	–	–	2,2	2,0	8

NOTA: (1) Percentuale dei Comuni del campione nei quali è stata costituita la struttura di staff.

FONTE: REGIONE EMILIA-ROMAGNA-ISTITUTO CARLO CATTANEO, *Indagine sulla riforma amministrativa e l'impiego pubblico in Emilia-Romagna*.

Un altro ambito nel quale, in virtù delle opportunità normative dettate dalla legge 127 del 1997, è prevista la possibilità di far ricorso a personale esterno all'amministrazione, è quello delle strutture alle dirette dipendenze degli organi di governo: Sindaco o Presidente della Provincia, Giunta, Assessori. Abbiamo quindi chiesto agli enti che hanno partecipato al sondaggio di indicare se siano state costituite tali strutture. In nessun degli enti del campione è stata istituita una struttura di *staff* della giunta. In uno solo dei casi dei piccoli Comuni è stato costituito lo *staff* del Sindaco e in nessuno caso lo staff assessorile. La situazione è completamente rovesciata nei grandi Comuni. Solo tre tra i tredici grandi Comuni (Bologna, Carpi e Cesena) hanno risposto di non aver messo in piedi formalmente strutture alle dirette dipendenze del Sindaco. Quattro Province su nove (Bologna, Ferrara, Forlì, Modena) dichiarano altrettanto in relazione allo *staff* del Presidente.

Considerando i Comuni in cui tali strutture sono state istituite, si nota in ogni caso che la presenza di personale esterno è sempre contenuta e comunque minoritaria rispetto ai funzionari interni.

9. *Spesa per il personale e livelli retributivi*

Nelle tabelle dalla 17 alla 24 vengono presentati alcuni dati aggregati relativi al costo del personale e al costo del lavoro, da

TAB. 17. *Costo medio del lavoro per addetto nei Comuni dell'Emilia-Romagna distinti per classe demografica. Dati riferiti al 1998 (valori in migliaia di lire)*

	meno di 5.000	da 5 a 15.000	da 15 a 50.000	oltre 50.000
Costo del lavoro	48.233	47.310	48.459	50.074

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

TAB. 18. *Costo medio del lavoro per addetto. Dati riferiti al 1998 (migliaia di lire)*

	Comuni	Com. Mont.	Province	Regioni
Emilia-Romagna	48.852	39.313	52.571	67.428
Centro Nord	48.485	42.159	47.234	67.758
Mezzogiorno	38.789	39.324	39.421	55.418

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

TAB. 19. *Componenti extra-retributive del costo del lavoro (percentuali sul costo totale del lavoro nel 1998)*

	Comuni			Comunità montane		
	E-Rom	C-Nord	Sud	Em-Rom	C-Nord	Sud
B. pasto, mense, assegni vitto	0,61	0,73	0,36	0,68	0,64	0,22
Vest., benessere, equo indenn.	0,56	0,51	0,42	0,19	0,12	0,02
Formazione del personale	0,34	0,24	0,15	0,40	0,25	0,11
Gestione dei concorsi	0,11	0,14	0,08	0,17	0,17	0,10
Totale	1,62	1,62	1,01	1,44	1,18	0,45

	Province			Regioni		
	E-Rom	C-Nord	Sud	Em-Rom	C-Nord	Sud
B. pasto, mense, assegni vitto	0,83	1,21	0,92	1,90	2,55	2,75
Vest., benessere, equo indenn.	0,46	0,41	0,30	0,42	0,35	0,19
Formazione del personale	0,26	0,25	0,35	0,94	0,51	0,08
Gestione dei concorsi	0,11	0,10	0,26	0,57	0,06	0,00
Totale	1,66	1,97	1,83	3,83	3,47	3,02

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

cui, solo indirettamente, si possono trarre indicazioni in merito ai livelli retributivi dei dipendenti delle diverse categorie. Una analisi puntuale di livelli retributivi richiederebbe infatti disaggregazioni per qualifiche funzionali e comparazioni ravvicinate non proponibili nell'economia di questo rapporto.

TAB. 20/a *Spesa per le diverse componenti del costo del personale. Percentuali sul totale (1998)*

	Comuni			Comunità montane		
	E-R	C-Nord	Sud	E-R	C-Nord	Sud
Stipendio	30,90	29,76	27,92	30,56	30,52	32,95
Tredicesima mensilità	4,93	4,59	4,51	4,46	4,60	4,01
Indennità integrativa speciale (iis)	24,11	23,32	23,40	19,55	19,84	20,92
R.I.A.	1,74	1,76	2,47	1,31	1,60	1,91
Assegni familiari	0,53	0,76	2,90	0,26	0,73	2,80
Altri assegni e indennità varie	2,22	2,24	1,99	4,54	3,70	3,37
Ind. vacanza contrattuale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Arretrati	0,31	0,46	0,42	0,27	0,63	0,75
Recuperi per ritardi, assenze, ecc.	0,18	0,24	0,07	0,02	0,17	0,06
<i>Totale trattamento fondamentale</i>	<i>64,92</i>	<i>63,12</i>	<i>63,68</i>	<i>60,97</i>	<i>61,80</i>	<i>66,77</i>
Ind. di vigilanza	0,33	0,39	0,46	0,01	0,04	0,08
Ind. docenti form. professionale	0,04	0,02	0,00	0,00	0,00	0,01
Ind. scuola materna e secondaria	0,05	0,06	0,03	0,00	0,00	0,00
Ind. tempo potenziato	0,15	0,12	0,05	0,00	0,00	0,04
Indennità asilo nido	0,11	0,07	0,01	0,00	0,00	0,00
Ind. vacanza contrattuale	0,01	0,02	0,01	0,00	0,03	0,01
Altre indennità	0,27	0,41	0,51	0,40	0,67	1,31
Valore differenziale di posizione	0,02	0,02	0,04	0,00	0,05	0,05
Ind. di direzione e di staff	0,24	0,32	0,31	0,10	0,38	0,25
Ind. area direttiva e part. posizioni	0,13	0,12	0,15	0,43	0,24	0,14
Retribuzione di posizione	0,87	0,70	0,43	3,60	2,28	1,44
<i>Totale ind. fisse e continuative</i>	<i>2,22</i>	<i>2,24</i>	<i>2,00</i>	<i>4,54</i>	<i>3,70</i>	<i>3,33</i>
Spese accessorie ed ind. varie	0,69	1,45	2,75	1,84	2,27	1,70
Arretrati anni precedenti	1,45	1,71	0,75	0,54	1,25	0,49
Straordinario	0,92	1,62	1,77	0,27	0,64	0,42
Fondo per la prod. collettiva	1,92	2,49	2,36	2,42	2,29	1,54
Fondo cond. di pericolo o danno	0,62	0,35	0,31	0,00	0,05	0,10
Fondo qualità della prest. indiv.	0,14	0,19	0,53	0,06	0,14	0,06
Retribuzione di risultato	0,09	0,05	0,04	0,33	0,09	0,06
<i>Totale compensi accessori</i>	<i>5,83</i>	<i>7,85</i>	<i>8,50</i>	<i>5,46</i>	<i>6,73</i>	<i>4,37</i>
<i>Contributi a carico dell'amm.</i>	<i>24,80</i>	<i>24,74</i>	<i>24,22</i>	<i>24,23</i>	<i>22,75</i>	<i>21,05</i>
Ind. di missione e trasferimento	0,22	0,16	0,16	1,88	0,68	0,51
Personale comand. da altre amm.	0,20	0,36	0,13	0,06	1,92	1,79
Altre spese	1,82	1,52	1,31	2,87	2,42	2,18
Totale costo del personale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

Si noti che tali dati vanno letti con una certa cautela. Come si

TAB. 20/b *Spesa per le diverse componenti del costo del personale. Percentuali sul totale (1998).*

	Province			Regioni		
	E-R	C-Nord	Sud	E-R	C-Nord	Sud
Stipendio	30,44	29,61	29,29	28,39	27,43	28,19
Tredicesima mensilità	4,69	4,66	4,72	4,34	4,23	4,34
Indennità integrativa speciale (iis)	22,73	23,26	24,47	17,70	17,47	18,80
R.I.A.	1,77	1,83	2,10	2,02	2,55	1,90
Assegni familiari	0,54	0,98	2,71	0,24	0,37	1,24
Altri assegni e indennità varie	3,76	2,54	1,79	4,87	5,28	5,01
Ind. vacanza contrattuale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Arretrati	0,21	0,26	0,29	0,07	0,35	2,91
Recuperi per ritardi, assenze, ecc.	0,03	0,14	0,04	0,02	0,10	0,04
<i>Totale trattamento fondamentale</i>	<i>64,17</i>	<i>63,28</i>	<i>65,41</i>	<i>57,66</i>	<i>57,78</i>	<i>62,44</i>
Ind. di vigilanza	0,20	0,19	0,16	0,01	0,02	0,03
Ind. docenti form. professionale	0,02	0,02	0,02	0,00	0,05	0,00
Ind. scuola materna e secondaria	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00
Ind. tempo potenziato	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Indennità asilo nido	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ind. vacanza contrattuale	0,03	0,02	0,03	0,00	0,00	0,00
Altre indennità	0,22	0,35	0,35	0,09	0,25	0,84
Valore differenziale di posizione	0,00	0,02	0,01	0,00	0,01	0,00
Ind. di direzione e di staff	0,23	0,18	0,16	0,27	0,78	0,66
Ind. area direttiva e part. posizioni	0,01	0,11	0,05	0,61	0,53	0,02
Retribuzione di posizione	3,04	1,63	0,99	3,89	3,65	3,45
<i>Totale ind. fisse e continuative</i>	<i>3,76</i>	<i>2,54</i>	<i>1,79</i>	<i>4,87</i>	<i>5,28</i>	<i>5,01</i>
Spese accessorie ed ind. varie	0,39	0,94	2,24	0,47	0,25	0,36
Arretrati anni precedenti	1,89	1,33	0,97	0,00	1,28	0,85
Straordinario	0,73	0,95	1,11	0,89	1,10	1,32
Fondo per la prod. collettiva	1,91	3,36	2,34	3,41	4,71	1,77
Fondo cond. di pericolo o danno	0,19	0,33	0,21	0,00	0,15	0,09
Fondo qualità della prest. indiv.	0,04	0,39	0,25	1,87	0,42	0,08
Retribuzione di risultato	0,26	0,12	0,11	1,30	0,20	0,21
<i>Totale compensi accessori</i>	<i>5,41</i>	<i>7,41</i>	<i>7,23</i>	<i>7,93</i>	<i>8,09</i>	<i>4,68</i>
<i>Contributi a carico dell'amm.</i>	<i>23,76</i>	<i>24,10</i>	<i>23,58</i>	<i>23,44</i>	<i>24,04</i>	<i>23,99</i>
Ind. di missione e trasferimento	0,81	0,90	0,73	1,32	1,26	1,13
Personale comand. da altre amm.	0,32	0,19	0,26	1,65	1,12	0,32
Altre spese	1,78	1,59	0,99	3,13	2,41	2,44
Totale costo del personale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

può notare ad esempio dalle tabelle 21-24, emergono, in alcuni

casi, dati del tutto incongruenti con la normativa in vigore in merito al riconoscimento delle indennità legate alla posizione o al compenso accessorio. Questo potrebbe essere un effetto tanto di imprecisioni nei dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato quanto di comportamenti delle amministrazioni non conformi alla normativa.

Ciò premesso, si è comunque ritenuto utile presentare alcune tabelle di sintesi da cui si possono rilevare tendenze generali che non dovrebbero essere alterate in maniera significativa dagli eventuali errori compiuti in fase di compilazione dei quadri di rilevazione da parte dei singoli enti o nelle fasi successive di trattamento dei dati. Date le premesse, non è utile tuttavia andare molto oltre la presa d'atto di quelle tendenze generali.

Una prima evidenza che si può rilevare dai dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato è la limitata variabilità del costo medio del lavoro tra Comuni di diverse dimensioni, con la sola eccezione di valori leggermente più elevati nel caso dei grandi Comuni, per effetto verosimilmente della maggiore quota di dirigenti (tab. 17). Questo fatto giustifica una comparazione in forma aggregata dei Comuni emiliano-romagnoli con quelli di altre aree geografiche. E dalla comparazione tra categorie di enti di diverse aree geografiche (tab. 18) emerge un sostanziale allineamento dell'Emilia-Romagna rispetto alle altre Regioni del Centro Nord, con la significativa eccezione però delle Province dove il costo del lavoro appare notevolmente più elevato. Il notevole differenziale Nord/Sud è giustificato dalla diversa distribuzione dei dipendenti tra le qualifiche funzionali, fenomeno su cui ci siamo soffermati nel paragrafo 3.

Ricordiamo che nel costo del lavoro rientrano sia il costo per il personale (la retribuzione nelle sue diverse componenti e gli oneri connessi) sia alcune altre componenti extra-retributive: spese per il vitto, il vestiario (ove previsto), eventuali servizi ricreativi, la formazione, le spese per i concorsi, ecc. Nella tabella 19 è riportato il peso percentuale sul totale del costo del lavoro di queste sue componenti. Qui le uniche evidenze degne di nota appaiono, da un lato, la particolare “generosità” di tutte gli enti Regione per quanto riguarda i servizi (o i buoni) mensa e, dall'al-

Tab. 21. *Spesa media annua per dip. in organico a tempo pieno, in lire (Comuni, 1998)*

Emilia-Romagna	A	B	C	D	Dir
Stipendio e tredicesima	13.515	15.977	18.136	23.510	43.402
Indennità integrativa speciale e Ria	12.270	12.799	13.116	13.748	16.059
Assegni familiari	370	372	185	143	20
Altri assegni e indennità	142	422	688	948	26.884
Retribuzione di posizione	1	1	4	71	24.830
Indennità di direzione e di staff	6	2	1	446	66
Indennità area direttiva e part. posizioni	3	5	14	203	542
Altre indennità fisse e continuative	132	415	669	228	1.446
Retribuzione di risultato	3	9	5	23	1.782
Straordinario	157	488	420	968	18
Produttività collettiva	712	928	1.057	1.763	66
Condizioni di pericolo o danno	257	466	307	147	9
Qualità della prestazione individuale	33	61	82	163	0
Altre componenti accessorie	105	278	163	534	633
Arretrati vari e recuperi	602	809	873	1.541	5.038
<i>Totale</i>	28.309	33.031	35.720	44.436	120.796
C-Nord	A	B	C	D	Dir
Stipendio e tredicesima	13.492	16.006	18.111	22.696	42.682
Indennità integrativa speciale e Ria	12.275	12.744	13.064	13.849	16.421
Assegni familiari	555	520	245	191	26
Altri assegni e indennità	143	456	762	1.138	29.141
Retribuzione di posizione	1	2	8	74	26.941
Indennità di direzione e di staff	0	0	2	358	422
Indennità area direttiva e part. posizioni	2	6	17	167	523
Altre indennità fisse e continuative	141	448	734	541	1.223
Retribuzione di risultato	3	6	11	43	1.209
Straordinario	437	936	858	1.240	25
Produttività collettiva	983	1.288	1.514	1.853	166
Condizioni di pericolo o danno	150	278	124	106	5
Qualità della prestazione individuale	63	87	96	216	50
Altre componenti accessorie	166	488	624	803	1.768
Arretrati vari e recuperi	759	911	1.123	1.990	13.780
<i>Totale</i>	29.169	34.177	37.294	45.264	134.382
Sud	A	B	C	D	Dir
Stipendio e tredicesima	13.966	16.362	18.774	23.433	42.889
Indennità integrativa speciale e Ria	13.111	13.366	13.814	14.437	16.773
Assegni familiari	1.885	1.725	1.007	553	100
Altri assegni e indennità	154	843	529	1.242	28.969
Retribuzione di posizione	1	3	14	113	23.371
Indennità di direzione e di staff	1	1	7	442	556
Indennità area direttiva e part. posizioni	1	5	30	224	1.127
Altre indennità fisse e continuative	151	835	477	478	3.739
Retribuzione di risultato	6	15	25	66	195
Straordinario	575	1.076	1.063	1.582	60
Produttività collettiva	796	1.480	1.473	2.018	176
Condizioni di pericolo o danno	130	239	113	116	4
Qualità della prestazione individuale	67	277	584	626	76
Altre componenti accessorie	330	750	604	1.348	2.929
Arretrati vari e recuperi	423	552	682	1.202	5.226
<i>Totale</i>	31.597	37.530	39.194	47.878	126.192

FONTE: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

TAB. 22. *Spesa media annua per dipendente in organico a tempo pieno, in lire (Com. montane, 1998)*

Emilia-Romagna	A	B	C	D	Dir
Stipendio e tredicesima	15.302	16.059	18.174	21.760	40.753
Indennità integrativa speciale e Ria	14.050	12.544	12.560	13.092	15.527
Assegni familiari	0	704	128	77	40
Altri assegni e indennità	0	226	30	1.461	19.407
Retribuzione di posizione	0	0	0	0	19.407
Indennità di direzione e di staff	0	0	0	130	0
Indennità area direttiva e part. posizioni	0	0	0	735	0
Altre indennità fisse e continuative	0	226	30	596	0
Retribuzione di risultato	0	0	78	0	1.631
Straordinario	108	100	125	262	0
Produttività collettiva	0	1.336	1.480	2.399	0
Condizioni di pericolo o danno	0	0	0	0	0
Qualità della prestazione individuale	0	22	59	41	0
Altre componenti accessorie	0	0	413	1.261	1.795
Arretrati vari e recuperi	0	883	597	329	794
Totale	29.460	32.100	33.673	42.143	99.353
C-Nord	A	B	C	D	Dir
Stipendio e tredicesima	12.473	15.758	18.193	22.962	41.744
Indennità integrativa speciale e Ria	11.633	12.563	12.862	13.937	15.802
Assegni familiari	596	670	524	393	89
Altri assegni e indennità	358	347	225	1.003	25.609
Retribuzione di posizione	0	1	2	123	21.717
Indennità di direzione e di staff	0	0	0	429	1.802
Indennità area direttiva e part. posizioni	4	12	52	163	1.232
Altre indennità fisse e continuative	354	334	171	287	858
Retribuzione di risultato	0	0	13	42	638
Straordinario	378	262	476	546	34
Produttività collettiva	1.570	1.432	1.712	2.042	47
Condizioni di pericolo o danno	37	28	25	41	2
Qualità della prestazione individuale	143	50	75	181	30
Altre componenti accessorie	201	137	387	1.150	3.842
Arretrati vari e recuperi	747	1.098	903	1.472	3.505
Totale	28.494	32.692	35.618	44.771	116.952
Sud	A	B	C	D	Dir
Stipendio e tredicesima	13.754	15.718	18.586	23.386	41.712
Indennità integrativa speciale e Ria	13.045	13.044	13.675	14.161	15.478
Assegni familiari	2.391	2.206	2.031	1.015	126
Altri assegni e indennità	209	409	142	1.175	24.219
Retribuzione di posizione	8	9	1	105	18.928
Indennità di direzione e di staff	2	1	1	576	1.405
Indennità area direttiva e part. posizioni	0	5	23	196	1.091
Altre indennità fisse e continuative	199	394	116	298	2.234
Retribuzione di risultato	4	6	10	66	459
Straordinario	203	161	203	289	169
Produttività collettiva	851	1.021	821	1.723	683
Condizioni di pericolo o danno	49	91	79	54	0
Qualità della prestazione individuale	17	15	24	164	0
Altre componenti accessorie	121	62	329	985	4.271
Arretrati vari e recuperi	276	620	735	733	3.385
Totale	31.129	33.762	36.777	44.928	114.161

FONTE: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

TAB. 23. *Spesa media annua per dipendente in organico a tempo pieno, in lire (Province, 1998)*

Emilia-Romagna	A	B	C	D	Dir
Stipendio e tredicesima	13.679	16.092	18.314	23.544	41.780
Indennità integrativa speciale e Ria	12.520	12.775	13.175	13.634	15.788
Assegni familiari	406	416	188	140	26
Altri assegni e indennità	145	355	176	732	31.436
Retribuzione di posizione	0	0	0	0	30.402
Indennità di direzione e di staff	0	0	0	650	0
Indennità area direttiva e part. posizioni	0	0	0	0	154
Altre indennità fisse e continuative	145	355	176	82	881
Retribuzione di risultato	0	0	0	0	2.497
Straordinario	135	513	410	569	16
Produttività collettiva	942	901	1.292	1.490	0
Condizioni di pericolo o danno	86	231	25	12	0
Qualità della prestazione individuale	12	27	26	39	0
Altre componenti accessorie	125	178	257	193	497
Arretrati vari e recuperi	637	1.030	916	1.579	3.188
<i>Totale</i>	28.834	32.870	34.954	42.663	126.666
C-Nord	A	B	C	D	Dir
Stipendio e tredicesima	13.664	15.924	18.068	23.318	43.504
Indennità integrativa speciale e Ria	12.450	12.750	13.158	13.983	16.451
Assegni familiari	797	617	305	176	39
Altri assegni e indennità	156	337	261	1.076	32.587
Retribuzione di posizione	0	0	2	94	28.854
Indennità di direzione e di staff	0	0	1	590	3
Indennità area direttiva e part. posizioni	1	5	12	164	856
Altre indennità fisse e continuative	156	331	247	229	2.780
Retribuzione di risultato	0	0	0	9	2.262
Straordinario	273	653	455	763	4
Produttività collettiva	1.414	1.726	2.023	2.689	77
Condizioni di pericolo o danno	149	298	119	49	4
Qualità della prestazione individuale	318	134	198	224	37
Altre componenti accessorie	162	294	259	521	1.696
Arretrati vari e recuperi	572	786	952	1.317	3.234
<i>Totale</i>	30.112	33.855	36.059	45.202	132.388
Sud	A	B	C	D	Dir
Stipendio e tredicesima	13.850	16.008	19.025	23.422	43.822
Indennità integrativa speciale e Ria	12.632	13.232	13.471	14.778	16.366
Assegni familiari	1.904	1.286	843	344	17
Altri assegni e indennità	121	441	192	791	30.359
Retribuzione di posizione	0	0	0	10	26.349
Indennità di direzione e di staff	0	0	0	473	1.346
Indennità area direttiva e part. posizioni	1	2	0	26	794
Altre indennità fisse e continuative	120	439	193	280	1.870
Retribuzione di risultato	2	1	6	28	3.206
Straordinario	458	627	556	901	33
Produttività collettiva	961	1.123	1.534	1.874	328
Condizioni di pericolo o danno	115	150	62	18	0
Qualità della prestazione individuale	93	96	140	365	55
Altre componenti accessorie	147	310	219	965	1.376
Arretrati vari e recuperi	404	579	591	1.172	4.116
<i>Totale</i>	30.808	34.296	36.832	45.447	130.038

FONTE: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

TAB. 24. *Spesa media annua per dipendente in organico a tempo pieno, in lire (Regioni, 1998)*

Emilia-Romagna	A	B	C	D	Dir
Stipendio e tredicesima	13.284	16.096	18.057	24.076	44.349
Indennità integrativa speciale e Ria	12.068	12.710	13.057	14.462	18.396
Assegni familiari	163	293	177	101	10
Altri assegni e indennità	169	178	32	2.158	31.260
Retribuzione di posizione	0	0	0	0	31.260
Indennità di direzione e di staff	0	0	0	671	0
Indennità area direttiva e part. posizioni	0	0	0	1.461	0
Altre indennità fisse e continuative	169	178	32	26	0
Retribuzione di risultato	0	0	0	0	8.480
Straordinario	232	529	551	991	0
Produttività collettiva	2.324	2.411	2.596	3.146	0
Condizioni di pericolo o danno	0	0	0	0	0
Qualità della prestazione individuale	927	1.256	1.645	1.770	0
Altre componenti accessorie	80	244	388	390	532
Arretrati vari e recuperi	28	29	5	80	98
Totale	29.444	33.924	36.540	49.331	134.385
C-Nord	A	B	C	D	Dir
Stipendio e tredicesima	13.378	15.960	18.337	23.786	45.060
Indennità integrativa speciale e Ria	12.199	12.537	13.140	14.505	20.310
Assegni familiari	637	401	308	176	10
Altri assegni e indennità	97	129	156	2.664	33.805
Retribuzione di posizione	0	0	0	1	32.770
Indennità di direzione e di staff	13	6	0	1.505	6
Indennità area direttiva e part. posizioni	13	6	0	1.021	13
Altre indennità fisse e continuative	71	118	155	137	1.016
Retribuzione di risultato	0	1	0	2	1.618
Straordinario	823	1.132	640	768	10
Produttività collettiva	2.652	2.929	3.375	4.673	74
Condizioni di pericolo o danno	256	242	82	51	4
Qualità della prestazione individuale	13	20	30	784	0
Altre componenti accessorie	35	68	40	107	494
Arretrati vari e recuperi	778	740	693	1.408	3.663
Totale	30.962	34.288	36.956	51.587	138.852
Sud	A	B	C	D	Dir
Stipendio e tredicesima	14.127	16.319	18.857	23.335	45.232
Indennità integrativa speciale e Ria	12.411	12.930	13.344	13.966	17.246
Assegni familiari	1.541	1.219	895	466	27
Altri assegni e indennità	271	491	252	2.087	28.753
Retribuzione di posizione	27	19	0	551	24.827
Indennità di direzione e di staff	0	7	1	450	3.557
Indennità area direttiva e part. posizioni	0	0	0	43	0
Altre indennità fisse e continuative	244	466	251	1.043	369
Retribuzione di risultato	72	76	170	143	273
Straordinario	1.150	1.135	630	874	26
Produttività collettiva	771	1.327	1.167	1.570	0
Condizioni di pericolo o danno	66	134	42	34	0
Qualità della prestazione individuale	29	25	55	91	0
Altre componenti accessorie	96	341	131	200	173
Arretrati vari e recuperi	1.436	1.336	1.249	1.310	15.717
Totale	32.241	35.824	37.044	46.164	136.200

FONTE: elaborazioni su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

tro lato, il rilevante investimento della Regione Emilia-Romagna, in particolare, per la formazione dei dipendenti.

La tab. 20 riporta invece il peso percentuale sul totale del costo del personale delle diverse voci direttamente legate alle retribuzioni, distinte nelle quattro grandi componenti del trattamento fondamentale, delle indennità fisse e continuative, del compenso accessorio e degli oneri contributivi a carico dell'amministrazione.

Nelle tabelle dalla 21 alla 24 ⁽³³⁾ viene invece presentata la spesa media annuale in lire per dipendente in organico a tempo pieno. In pratica è stata calcolata la spesa media per dodici mensilità effettuata nel corso del 1998, considerando soltanto le spese effettuate per il personale a tempo pieno. Si noti che attraverso questa operazione statistica ci si approssima ad identificare la retribuzione media annua per dipendente a tempo pieno, a costo però di alcune semplificazioni. La prima consiste, come si è già detto, nel presentare una media per "categoria" che è sensibile quindi alla distribuzione (potenzialmente molto diversa da ente ad ente) tra le qualifiche che vi sono comprese. La seconda semplificazione consiste nell'attribuire a questo inesistente "dipendente medio" indennità e assegni che sono invece spesso attribuiti solo ad un numero limitato di impiegati.

10. La formazione

Nelle tabelle dalla 25 alla 27 sono sintetizzati i principali risultati dell'indagine relativamente all'investimento da parte degli enti territoriali dell'Emilia-Romagna nella qualificazione e nell'aggiornamento professionale dei dipendenti.

Solo nelle Province e nei grandi Comuni una parte rilevante dell'offerta formativa è programmata direttamente dell'ente (78,7% e 88,7%), come indica la tabella 25. Negli altri casi quasi il 50% dell'offerta di cui fruiscono i dipendenti è, per così dire, acquistata selezionando le offerte formative proposte da agenzie esterne. Del resto, solo i Comuni di Modena e Reggio-Emilia dispongono di una unità organizzativa appositamente ed esclusivamente dedicata alla formazione (composta in entrambi i casi

TAB. 25. *Formazione. Offerta formativa. Dati riferiti al 1998 (valori medi per categoria di ente)*

	Piccoli	Medi	Grandi	Province	Regione
% formazione programmata	57,7	53,0	88,7	78,7	53,9
% formazione a catalogo	42,3	47,0	11,3	21,3	46,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
% ore per area informatica	32,1	11,7	37,4	20,0	32,3
% ore per area giuridico-amministrativa	9,9	17,1	5,7	24,8	8,2
% ore per area economico-finanziaria	30,7	12,6	6,1	7,0	10,0
% ore per area tecnico specialistica	15,1	12,5	28,1	11,6	35,2
% ore per area socio-educativa	6,0	18,5	5,9	0,7	0,0
% ore per area organizzazione	4,0	1,6	3,8	26,4	1,7
% ore per area linguistica	0,0	0,0	1,4	2,1	6,1
% ore per area formazione manageriale	0,0	6,4	7,4	3,3	1,1
% ore per area Comunicazione	1,8	6,9	3,4	2,8	1,6
% ore / altro	0,5	12,7	0,8	1,3	3,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: REGIONE EMILIA-ROMAGNA-ISTITUTO CARLO CATTANEO, *Indagine sulla riforma amministrativa e l'impiego pubblico in Emilia-Romagna*.

TAB. 26. *Formazione. Partecipazione per categorie di dipendenti. Dati riferiti al 1998 (valori medi per categoria di ente)*

	Piccoli	Medi	Grandi	Province	Regione
% di dirigenti sul totale dei dipendenti	-	1,1	3,0	5,4	9,9
% di VII e VIII sul totale dei dipendenti	12,2	14,8	17,1	20,5	33,7
% di altri livelli sul totale dei dipendenti	87,5	84,1	79,9	74,1	56,4
% di partecipazione dei dirigenti	-	3,6	1,9	13,1	5,5
% di partecipazione dei VII e VIII	58,1	36,6	30,5	54,2	36,6
% di partecipazione di altri livelli	41,9	59,9	67,6	32,7	57,9

FONTE: REGIONE EMILIA-ROMAGNA-ISTITUTO CARLO CATTANEO, *Indagine sulla riforma amministrativa e l'impiego pubblico in Emilia-Romagna*.

TAB. 27. *Formazione. Costi. Dati riferiti al 1998 (valori medi per categoria di ente)*

	Piccoli	Medi	Grandi	Province	Regione
Spesa media annua per dipendente	166.178	171.043	118.358	147.219	590.500

FONTE: REGIONE EMILIA-ROMAGNA-ISTITUTO CARLO CATTANEO, *Indagine sulla riforma amministrativa e l'impiego pubblico in Emilia-Romagna*.

da due dipendenti).

Se si considera la diversificazione per aree dell'offerta formativa, si nota che il settore informatico, come era del resto pre-

vedibile e auspicabile, ha assunto un rilievo dominante. Si rileva al contrario lo scarsissimo rilievo che ha rivestito la componente economico-finanziaria. Se questa è presente nei Comuni di piccole dimensioni, laddove si può supporre che abbia riguardato prevalentemente gli aspetti contabili, è stata proposta con frequenza ridotta in quegli enti le cui dimensioni organizzative richiederebbero una diffusa attitudine al controllo dei costi e dei risultati di gestione.

Se si passa dall'analisi dell'offerta all'analisi della partecipazione, si nota che i dipendenti maggiormente coinvolti sono i funzionari dell'attuale categoria D (*ex* settimi ed *ex* ottavi livelli). Per mettere in luce questa circostanza, nella tabella 26 sono riportate, in sequenza, la distribuzione del totale dei dipendenti tra dirigenti, funzionari e impiegati dei livelli inferiori e i rispettivi tassi di partecipazione alle attività di formazione.

Come si può notare, tranne che nel caso della Regione e dei Comuni medio-grandi, i funzionari sono stati sistematicamente "sovrarappresentati" tra i partecipanti alle attività formative. I dirigenti invece hanno mostrato un tasso di partecipazione sorprendentemente basso, soprattutto nei Comuni (3,6% nei medi e 1,9% nei grandi) e nella Regione (5,5%). Nelle Province hanno invece mostrato tassi di frequenza più elevati (13,1%).

Un'ultima verifica che i dati della rilevazione consentono di svolgere riguarda i costi della formazione. Come si vede dalla tab. 27, la spesa media per dipendente riferita all'anno 1998 non ha presentato un'eccessiva variabilità, fatta eccezione per il caso della Regione. Va segnalato, a questo proposito, che la Regione è l'unico ente tra quelli considerati nell'indagine nel quale si sia speso esattamente la percentuale obiettivo fissata nei contratti, vale a dire l'1% della spesa per la remunerazione dei dipendenti, mentre i Comuni e le Province considerate si sono arretrate allo 0,3-0,5%.

11. Il compenso accessorio e gli incentivi per la produttività

In base al contratto collettivo nazionale di lavoro per il quadriennio 1994/97 dei dipendenti del comparto Regioni-Enti lo-

cali ⁽³⁴⁾, la struttura della retribuzione del personale si compone del trattamento fondamentale (a sua volta composto dallo stipendio tabellare, dalla retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita, dall'indennità integrativa speciale e dal livello economico differenziato) e del trattamento accessorio ⁽³⁵⁾.

Le risorse per l'erogazione della componente variabile della retribuzione sono allocate in cinque fondi a cui si riferiscono cinque distinte finalità: *a)* il fondo per il compenso del lavoro "straordinario"; *b)* il fondo per la remunerazione di "particolari condizioni di disagio, pericolo o danno", finalizzato alla "remunerazione di compiti che comportano oneri, rischi, o disagi particolarmente rilevanti, nonché alla reperibilità collegata alla particolare natura dei servizi che richiedono interventi di urgenza" e che "è pertanto destinato alla corresponsione delle indennità di turno, reperibilità, rischio, maneggio valori, orario ordinario notturno, festivo e festivo notturno"; *c)* il fondo per compensare "particolari posizioni di lavoro e responsabilità", "finalizzato a remunerare particolari posizioni di responsabilità e di lavoro ed a corrispondere le indennità per l'area direttiva e la copertura di particolari posizioni organizzative o funzioni specialistiche"; *d)* il fondo per la "qualità della prestazione individuale", "costituito da una somma pari ai risparmi derivanti dal contenimento del lavoro straordinario fino ad un massimo dello 0,5% del monte salari annuo e finalizzato alla valorizzazione delle capacità dei dipendenti e del loro contributo alla efficienza delle amministrazioni, mediante la corresponsione dei premi di qualità della prestazione individuale"; *e)* il "fondo per la "produttività collettiva" e per il miglioramento dei servizi, finalizzato all'erogazione di compensi legati alla produttività collettiva e al miglioramento dei servizi".

Ora, mentre le prime tre componenti accessorie della retribuzione sono connesse alla quantità di ore di lavoro o alle caratteristiche intrinseche delle funzioni svolte, le ultime due dovrebbero costituire un vero e proprio incentivo selettivo attribuito "discriminando" i dipendenti in ragione della qualità dei risultati ottenuti. Sempre in base al contratto, se i criteri per l'erogazione di tali incentivi sono oggetto della contrattazione decentrata, la

loro erogazione “è strettamente correlata ai risultati conseguiti nella realizzazione dei programmi e progetti aventi come obiettivo incrementi di produttività ed è quindi attuata dopo la necessaria verifica a consuntivo dei risultati totali o parziali raggiunti”. (art. 5, comma 4).

Allo stesso modo, il Ccnl 1994/97 dei dirigenti del comparto Regioni-Enti locali prevedeva due componenti del salario accessorio: “l’indennità di posizione” (legata alla funzione assegnata) e “l’indennità di risultato” (legata ad una valutazione della qualità della prestazione lavorativa del dirigente).

Questa previsione contrattuale costituiva una rilevante innovazione per organizzazioni, come le amministrazioni pubbliche, tradizionalmente considerate refrattarie a forme di discriminazione (anche positive) dei dipendenti e legate invece a logiche “distributivo-egualitarie” ⁽³⁶⁾. Da qui l’interesse di verificare se, in che misura e con quali modalità siano state erogate quelle diverse indennità e componenti del salario accessorio.

A questo argomento erano dedicate una batteria di domande del questionario rivolto agli enti locali dell’Emilia-Romagna. In particolare, è stato richiesto agli enti coinvolti nell’indagine di indicare il numero totale degli impiegati che hanno beneficiato delle varie forme integrative di retribuzione (responsabilità, disagio, qualità della prestazione individuale, produttività collettiva, per i dipendenti, retribuzione di risultato e premio per la qualità per i dirigenti) rispettivamente negli anni 1996, 1997 e 1998. È stato poi chiesto loro di indicare, per ciascun tipo di indennità, quante unità di personale l’hanno ricevuta consecutivamente nel 1995 e nel 1996, nel 1996 e nel 1997, nel 1997 e nel 1998. L’intento di tale richiesta era di ottenere una indicazione indiretta in merito alla strategia premiale seguita all’interno dell’ente: con quanta selettività vengano attribuite le indennità; se vengano riconosciute continuativamente ad un numero limitato di addetti o secondo un criterio di rotazione.

Ad eccezione di un solo grande Comune, tutti gli enti coinvolti nel sondaggio hanno risposto, anche se non sempre in forma completa, alle domande relative al numero di dipendenti cui sono state riconosciute le varie forme di retribuzione integrativa

Tab. 28. *Attuazione della disciplina del Ccnl 1994/97. Percentuale degli enti che hanno dato risposte positive.*

	Piccoli	Medi	Grandi	Prov.	Regione
Fondo per la qualità della prest. individuale	28,6	31,3	69,2	66,7	Sì
Fondo per l'indennità dell'area direttiva	46,2	62,5	84,6	77,8	Sì

FONTE: REGIONE EMILIA-ROMAGNA-ISTITUTO CARLO CATTANEO, *Indagine sulla riforma amministrativa e l'impiego pubblico in Emilia-Romagna*.

previste dal Ccnl 1994/98.

Dalle risposte fornite emerge, in primo luogo, che una notevole parte degli enti coinvolti nell'indagine ha semplicemente disapplicato l'unico strumento di incentivazione che avrebbe dovuto, per sua natura, discriminare i dipendenti in base al loro apporto individuale all'attività amministrativa. La disciplina del Fondo per la qualità individuale è stata applicata solo dal 47% degli enti compresi nel campione. Se però si considerano i soli Comuni piccoli e medi il tasso di attuazione rimane intorno al 30%, mentre per i grandi Comuni e le Province sale al 70% (tab. 28).

In secondo luogo, i nostri indicatori indiretti sembrano confermare che nella gran parte dei casi la retribuzione accessoria per la produttività collettiva venga attribuita in base a criteri distributivi universalistici. Dei 49 enti che hanno risposto alle relative domande, 43 la attribuiscono alla totalità dei dipendenti o anche in più forme allo stesso dipendente (il numero delle indennità riconosciute nell'anno supera il numero dei dipendenti).

Le eccezioni più rilevanti sono costituite da uno dei grandi Comuni (che l'ha concessa ad un numero di beneficiari pari al 32,7 % dei dipendenti dei livelli) e da 3 dei 16 Comuni di medie dimensioni del nostro campione, nei quali le percentuali di attribuzione della produttività collettiva sono state rispettivamente del 60,9 %, del 39,3% e del 13,2%. Va detto che, esaminando i dati nel dettaglio, emergono modelli di strategie premiali alquanto eterogenei e talvolta non privi di stranezze che in alcuni casi confliggono apertamente con le norme contrattuali.

Non manca il caso di un piccolo Comune in cui l'indennità per la qualità della prestazione individuale sarebbe stata corri-

sposta in tutti e tre gli anni considerati a tutti i dipendenti e quelle per le posizioni di responsabilità e per situazioni di disagio rispettivamente a circa il 75% e il 48% dei dipendenti. Questi dati non stupiscono del tutto (o stupiscono meno), se si considera che in 8 piccoli Comuni (sui 14 rispondenti) l'indennità di responsabilità è stata riconosciuta mediamente, nei tre anni, a più del 35% dei dipendenti. Lo stesso è accaduto in una Provincia in due grandi Comuni. Quanto all'indennità di disagio è stata riconosciuta a più del 40% dei dipendenti in 8 piccoli Comuni sui 14 del nostro campione (fino a punte dell'89%). Ma questo è accaduto anche in 5 Comuni di medie dimensioni sui 16 del campione, in 5 grandi Comuni e in una Provincia.

La strategia prevalente, a cui si possono ricondurre 15 dei 49 casi esaminati, è comunque quella che si può denominare "tutti-pochi-nessuno": a tutti una qualche forma di indennità per la produttività collettiva; a pochi le indennità di pericolo o danno e di responsabilità; a nessuno l'indennità per la qualità della prestazione individuale.

Anche se si esaminano le modalità di erogazione delle indennità dirigenziali (risultato e premio di qualità) si giunge a conclusioni simili. In questo caso, ci si può concentrare sui soli grandi enti (grandi Comuni, Province, Regione), ad eccezione dei Comuni di Forlì, Modena e Rimini che non hanno compilato questa parte del questionario (il Comune di Piacenza ha fornito solo i dati relativi all'anno 1997).

Su 20 enti 6 hanno riconosciuto l'indennità di risultato a tutti i dirigenti in tutti e tre gli anni considerati; altri quattro due anni su tre (nel complesso 6 Province e 4 grandi Comuni). In quattro Comuni e tre Province l'indennità di risultato è stata concessa in media ad una percentuale che oscilla tra l'83% e il 91% dei dirigenti negli anni per i quali sono forniti i relativi dati o in cui è stata erogata. Non mancano infatti casi di enti nei quali in alcuni anni l'indennità di risultato pare non sia stata erogata ad alcun dirigente. Le informazioni rilevate attraverso il questionario non ci consentono tuttavia di specificare se quest'ultima circostanza si sia verificata per una mancata applicazione delle previsioni contrattuali o per una deliberata decisione degli organi comunali

conseguente ad una valutazione in merito all'operato dei dirigenti.

Solo in due dei “grandi enti” che hanno risposto al questionario si sono verificati casi di valutazione negativa delle prestazioni dirigenziali: Imola e Rimini. E solo in tre l'indennità di risultato viene erogata sistematicamente ad una percentuale relativamente bassa di dirigenti: Bologna (25% in media nei tre anni), Provincia di Parma (48%), Comune di Imola (70%).

Tra i 20 enti che hanno fornito dati a questo proposito, 6, almeno in uno degli anni considerati, hanno riconosciuto l'indennità per la qualità a più del 20% di dirigenti prevista dalle norme contrattuali ⁽³⁷⁾. Nel caso di due Province, in base a quanto indicato nel questionario, tutti i dirigenti, in tutti e tre gli anni considerati, avrebbero ricevuto tale indennità. In 7 enti su 20, invece, non è mai stata erogata. Nei casi intermedi, ad eccezione della Regione Emilia-Romagna e del Comune di Bologna, il basso o inesistente numero di dirigenti che hanno ricevuto per più anni di seguito l'indennità sembra indicare che venga utilizzato un criterio di rotazione. Nel caso del “premio di qualità” per i dirigenti, almeno a giudicare dai dati di cui disponiamo e ad eccezione dei due enti citati, le “strategie premiali” appaiono essere insomma tre: “a tutti un po'”; “a nessuno”; “una volta per ciascuno ...”.

12. Le sanzioni disciplinari

La tipologia delle infrazioni e delle connesse sanzioni disciplinari è materia definita dai contratti collettivi ⁽³⁸⁾, spettando invece a ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individuare l'ufficio competente, il quale, su segnalazione del capo della struttura in cui il dipendente lavora, contesta l'addebito al dipendente medesimo, istruisce il procedimento disciplinare e applica la sanzione.

Il contratto di comparto per il quadriennio normativo 1994/97 prevede, quali sanzioni per i dipendenti, da graduare nell'intensità dell'applicazione in base a precisi criteri ⁽³⁹⁾ il rimprovero (verbale o scritto) e la multa di importo minore o eguale a 4

TAB. 29. *Sanzioni disciplinari*

	Piccoli	Medi	Grandi	Prov.	Regione
Numero di enti che hanno risposto	14	16	13	9	1
Totale destituzioni nel periodo 90-92	0	0	2	0	1
Totale sospensioni temporanee (90-92)	1	0	9	2	2
Totale sanzioni pecuniarie (90-92)	2	0	38	4	0
Totale altro (90-92)	1	0	139	5	7
Totale licenziamenti nel periodo 96-98	0	1	8	1	0
Totale sospensioni temporanee (96-98)	0	7	65	5	3
Totale sanzioni pecuniarie (96-98)	1	4	72	3	2
Totale altro (96-98)	1	18	185	19	9
Totale sanzioni 96-98 in % ai dipendenti	1,0	2,4	2,7	1,7	0,8

FONTE: REGIONE EMILIA-ROMAGNA-ISTITUTO CARLO CATTANEO, *Indagine sulla riforma amministrativa e l'impiego pubblico in Emilia-Romagna*.

ore di retribuzione ⁽⁴⁰⁾, la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un massimo di 10 giorni ⁽⁴¹⁾, il licenziamento con preavviso ⁽⁴²⁾ ed infine il licenziamento senza preavviso ⁽⁴³⁾.

Nella tabella 29 vengono presentati i risultati forniti in risposta al questionario in merito alle sanzioni disciplinari comminate ai dipendenti. Il dato relativo al triennio 1996/98 viene confrontato con quello relativo al triennio 1990/92, al fine di misurare l'impatto della riforma avviata dal d.lgs. 29/1993 in materia di lavoro pubblico.

Dalla nostra analisi emerge che solo in due degli enti che hanno partecipato all'indagine (una Provincia e un grande Comune) sono state comminate sanzioni amministrative a dirigenti. Nel primo caso è stata segnalata la destituzione di due dirigenti nel periodo 1990/92 e nel secondo la sospensione temporanea di un dirigente nel periodo 1996/98. Solo nel Comune di Ravenna e nel Comune di Rimini si sono verificati casi di revoca e destinazione ad altro incarico.

Anche per quanto riguarda i dipendenti, benché si sia assistito ad una lieve intensificazione negli anni compresi tra il 1996 e il 1998 dell'uso degli strumenti sanzionatori rispetto ai primissimi anni novanta, le dimensioni del fenomeno sono molto contenute. L'unica indicazione di qualche rilievo è data dalla

TAB. 30. *Attuazione di norme sulla semplificazione e la trasparenza dei procedimenti amministrativi (percentuale di enti che hanno fornito una risposta positiva)*

	Piccoli	Medi	Grandi	Prov.	Reg.
Unità responsabili del procedimento	92,9	87,5	100,0	88,9	Si
Regolamento sul diritto di accesso	92,9	93,8	100,0	100,0	No
Termini di conclusione dei procedimenti	85,7	87,5	100,0	77,8	Si
Costituzione dell'Urp	57,1	37,5	100,0	44,4	Si
Codice di Comportamento dell'Ente	14,3	12,5	30,8	0,0	No
Codice consegnato ai collaboratori	64,3	81,3	100,0	66,7	No
Analisi per lo snellimento dei procedimenti	50,0	37,5	92,3	100,0	No
Soppressione di organismi collegiali	0,0	25,0	23,1	44,4	No
Sostituzione con organismi monocratici	7,1	25,0	15,4	0,0	No
Regolam. per estendere l'autocertificazione	28,6	31,3	61,5	33,3	No

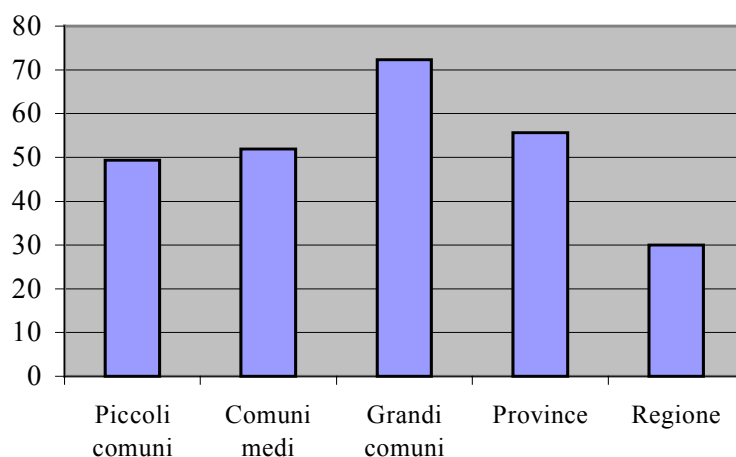
FONTE: REGIONE EMILIA-ROMAGNA-ISTITUTO CARLO CATTANEO, *Indagine sulla riforma amministrativa e l'impiego pubblico in Emilia-Romagna*.

maggiore frequenza del ricorso alle sanzioni negli enti di maggiori dimensioni e con “missioni” più direttamente connesse con la produzione di servizi.

13. La semplificazione

Un importante effetto del ciclo di riforme amministrative degli anni novanta avrebbe dovuto essere, come si è già detto, di incoraggiare la semplificazione e la trasparenza dei procedimenti e dell'azione amministrativa.

Per verificare quanto intenso e tempestivo sia stato il processo di innovazione amministrativa, è stato chiesto agli enti coinvolti nell'indagine di indicare: se sono state individuate le unità organizzative responsabili di ciascun procedimento amministrativo in attuazione all'art. 4 della l. n. 241/90; se è stato adottato un regolamento sul diritto di accesso agli atti amministrativi nel quale sono puntualmente individuate le categorie di documenti per i quali l'accesso è escluso ai sensi dell'art. 24 della legge 241/90; se sono stati individuati i termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi ai sensi dell'art. 2, comma 2, della l. n. 241/90; se si è provveduto alla costituzione dell'Ufficio re-

GRAF. 1 – *Indice di innovazione amministrativa*

lazioni con il pubblico ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 29/93; se è stato adottato un codice di comportamento dei dipendenti proprio dell'ente ai sensi dell'art. 58 *bis* del d.lgs. n. 29/93; se il Codice di comportamento dell'amministrazione o quello nazionale della funzione pubblica viene consegnato ai collaboratori al momento dell'assunzione; se è stata condotta una analisi dei procedimenti amministrativi al fine di renderli più rapidi e semplici (in applicazione dei principi indicati dalle leggi n. 241/90 e n. 59/97; se, in applicazione dei principi di semplificazione amministrativa indicati dalle leggi n. 241/90 e n. 59/97, è stata prevista la soppressione di organismi collegiali superflui; se, in applicazione dei principi di semplificazione amministrativa indicati dalla legge n. 59/97, è stata prevista la soppressione di organismi collegiali e la loro sostituzione con organi monocratici o con modalità organizzative diverse (ad esempio: Conferenze di servizio); se sono stati adottati i regolamenti previsti dal 2° comma dell'art. 3 della l. n. 127/97 per l'estensione del numero dei fatti, stati e qualità per i quali è ammessa dichiarazione sostitutiva.

L'insieme dei dati può anche essere utilizzato per costruire un approssimativo “indice di innovazione amministrativa” costruito come media delle percentuali di attuazione delle varie innovazioni considerate tra le diverse categorie di enti (graf. 1). In generale, attraverso questa lente, il processo di semplificazione amministrativa appare più avanzato nei grandi Comuni.

- (1) Ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.
- (2) Nell'economia di questa prima rilevazione non è risultato praticabile includere un numero molto maggiore di casi, soprattutto in considerazione della complessità del questionario e della molteplicità dei temi trattati.
- (3) Si noti che la somma dei dipendenti degli enti considerati in tab. 3 non è pari al totale di comparto indicato in tab. 2, poiché in tab. 3 non sono contemplate alcune categorie di enti (tra cui le Cciaa) che rientrano nel comparto Regioni-Enti locali.
- (4) Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo alla revisione del sistema di classificazione del personale del comparto "Regioni-Autonomie locali", pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 24 aprile 1999, n. 95, S.O.
- (5) La disciplina dei lavori socialmente utili si rinviene nel d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468 (*Revisione della disciplina sui lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 22 della l. 24 giugno 1997, n. 196*), successivamente modificato e integrato dal d.lgs. 28 febbraio 2000, n. 81 (emanato ai sensi della delega di cui all'articolo 45, comma 2, della l. 17 maggio 1999, n. 144).
- ESF- i ~ãã ã áí~í~ééÉÉÄö~Çá-ÇçããÉ-íê~á-ÇáéÉÄÇÉÄíá-ÇÉää~Ä~íÉÖçéá~_ÇáéÉÄÇÉ-Ç~ã Ñ~ííÇ-ÄÜÉ-ää-Éëë~ëçãç-ääèì~Çê~íá-ééÉî~äÉÄíÉ ä ÉÄíÉ-Öää~ÇÇÉííá~á-éÉÉîáòá-Çá-íáÖáJ ä~äò~É-éá-ééÉÄäë~ ä ÉÄíÉí-äÉä-Ä~ëç-ÇÉä-`ç ä ì äá-á-íáÖääá-ìêÄ~äál-äÉä-Ä~ëç-ÇÉääÉ mëç îääÄÉ-É-ÇÉää~oÉÖáçäÉ-Öää~ÇÇÉííá~ää~îáÖää~äò~äÇé~ìääÄ-í-ÑçÉÉí~äÉí-ëääîçé~êJ éíçé~äÉí-ÇÉ ä~ää~äÉK
- (7) Le procedure di reclutamento (ove non diversamente regolate dagli enti, come la Regione, dotati di autonomia organizzativa) sono quelle di cui al d.P.R. n. 487/1994 (*Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi*), ai sensi dell'art. 89 comma 4 del *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000.
- (8) Ai sensi dell'art. 36 comma 7 del d.lgs. n. 29 del 1993.
- (9) Le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti di formazione e lavoro – contratti a tempo determinato, aventi ad oggetto tanto la prestazione lavorativa che l'esperienza formativa, dei quali è incentivata la trasformazione in contratti a tempo indeterminato – in applicazione e nel rispetto di quanto previsto dalle disposizioni di cui dall'articolo 3 del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726 convertito dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863; all'art. 8, l. 29 dicembre 1990, n. 407; all'art. 5, l. 15 ottobre 1991, n. 344; all'art. 16, d.l. 16 maggio 1994, n. 299 convertito dalla legge 19 luglio 1994, n. 451 e all'art. 15, l. 24 giugno 1996, n. 197.
- (10) Istituto che consente all'ente di utilizzare temporaneamente le prestazioni dei lavoratori disponibili in base a due presupposti contrattuali: il contratto di fornitura di servizi fra l'amministrazione che fa ricorso al lavoro interinale e l'impresa fornitrice ed i contratti, a tempo determinato o indeterminato, tra l'impresa fornitrice e i lavoratori disponibili al lavoro interinale; l'ente utilizzatore, in caso di inadempimento dell'impresa fornitrice, ha l'obbligo del pagamento diretto al lavoratore del trattamento economico, nonché del versamento dei contributi previdenziali, con diritto di rivalsa verso l'impresa.
- (11) Alla fonte regolativa bilaterale spetta infatti, ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n. 29 del 1993, come novellato dall'art. 22 del d.lgs. n. 80 del 1998, disciplinare la materia

della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo in applicazione di quanto previsto dalla legge 24 giugno 1997, n. 196.

(12) L'accordo individua le ipotesi in cui le amministrazioni possono ricorrere alla suddetta tipologia di lavoro flessibile, riconosce ai lavoratori "temporanei" i diritti previsti per gli altri lavoratori subordinati e determina i limiti percentuali entro cui è ammesso il ricorso a tale istituto (7%, calcolato su base mensile, dei lavoratori a tempo indeterminato in servizio).

(13) Al fine di rafforzare gli strumenti volti a promuovere l'occupazione femminile, l'art. 47 della l. 17 maggio 1999, n. 144 ha delegato il Governo a migliorare l'efficienza delle azioni positive di cui alla legge 10 aprile 1991, n. 125 (che all'art. 1 comma 2, lett. e) prevede, quali mezzi di realizzazione delle azioni positive, anche una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro, allo scopo di favorire l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali ed una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i due sessi).

(14) Quali, ad esempio, il d.P.C.m. n. 117/89 *Norme regolamentari sulla disciplina del rapporto di lavoro a tempo parziale*, emanato in attuazione dell'art. 7 della legge 29, dicembre 1988, n. 554, disapplicato (ad eccezione degli articoli 1, commi 2 e 3, 2, commi 2 e 3, 7, 9 e 10) dal contratto di comparto 1994/1997 (artt. 15, comma 13 e 47, lett. m). Da ultimo l'art. 92 del *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, ha confermato che gli enti locali possono costituire rapporti di lavoro a tempo parziale e a tempo determinato, pieno o parziale.

(15) Di particolare importanza risulta la possibilità, per il lavoratore a *part-time*, con prestazione non superiore al 50% del tempo pieno, di effettuare altre attività lavorative che non siano in conflitto con quella prestata presso l'amministrazione pubblica.

(16) Come integrati dall'art. 6 della legge n. 140 del 1997 (di conversione del d.l. n. 79/97), che ha attribuito ai dipendenti la possibilità dell'esercizio di tutte le attività professionali, comprese quelle che comportano l'iscrizione in albi.

(17) Che dispone che le norme di cui all'art. 1, commi 58 e 59, della l. 23 dicembre 1996, n. 662, in materia di rapporto di lavoro a tempo parziale, si applicano al personale dipendente delle Regioni e degli enti locali finché non diversamente disposto da ciascun ente con proprio atto normativo.

(18) Ed infine, il comma 41 dell'art. 31 della l. 23 dicembre 1998, n. 448, che ha rimesso, per quanto riguarda il lavoro a tempo parziale, alla contrattazione collettiva la possibilità di individuare particolari modalità applicative, con facoltà di prevedere anche una riduzione delle percentuali previste per la generalità dei casi e l'esclusione di determinate figure professionali che siano ritenute particolarmente necessarie per la funzionalità dei servizi.

(19) Nel settore privato, la disciplina dell'istituto si rinviene già negli articoli da 5 a 7 del r.d.l. 692/23 e nell'art. 2.108 c.c., cui ha fatto seguito l'art. 36 comma 2 della Costituzione.

(20) Che ha previsto la riduzione del 15% del relativo fondo dall'1 gennaio 1995.

(21) Cui ha fatto seguito l'art. 14 del contratto collettivo nazionale relativo alla revisione del sistema di classificazione del personale del comparto, siglato in data 1 aprile 1999, il cui comma 4 prevede una ulteriore riduzione delle risorse per la remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario, in percentuale peraltro minore (3%) a quella prevista, con riferimento al personale dello Stato, dalle disposizioni di cui agli artt. 1, comma 69, l. 23 dicembre 1996, n. 662; 41, comma 2, della l. 27 dicembre 1997, n. 449 e infine 23, l. 23 dicembre 1998, n. 448 (per il triennio 1999/2001), che hanno ridotto

gli stanziamenti in misura compresa tra il 10% e il 12,01%.

(22) Che, a tal proposito, ha recepito quanto previsto dal protocollo d'intesa del 12 marzo 1997 (accordo per il lavoro).

(23) La Regione Emilia-Romagna aveva anticipato la possibilità di sperimentare il telelavoro già con l'art. 6 della legge regionale n. 2 del 1997, recante *Misure straordinarie di gestione flessibile dell'impiego regionale*.

(24) Al quale ha fatto seguito l'avvio, in data 1 agosto 2000, della prima sperimentazione, che coinvolge 50 dipendenti, per la durata di un anno.

(25) La possibilità, dapprima concessa, nel settore, dall'art. 9 del d.P.R. 25 giugno 1983, n. 347 (che ha reso efficace l'accordo economico per il personale dipendente dagli enti locali siglato in data 29 aprile 1983), è stata poi vietata dall'art. 3 comma 23 della legge n. 537/93 (per motivi di contenimento della spesa pubblica), con norma però disapplicata dall'art. 47, lett. n) del contratto di comparto 1994/1997 ed abrogata dall'art. 43 del d.lgs. n. 80/98.

(26) Il cui articolo 9 ha abrogato l'art. 2.097 del c.c.

(27) Assunzioni stagionali, assenze di personale, vacanza di posti per i quali siano già bandite le procedure di concorso, progetti finalizzati.

(28) Tale facoltà discende, per gli enti locali, dall'art. 51 della legge 8/6/1990, n. 142, commi 5, 5 *bis* (quest'ultimo, introdotto dall'art. 6, comma 4, della legge 15/5/1997 n. 127, consente ai regolamenti locali di stabilire i casi in cui è possibile procedere anche al di fuori della dotazione organica) e 7, articoli trasfusi nei commi 1, 2 e 6 dell'art. 110 (*Incarichi a contratto*) del *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000; per la Regione Emilia-Romagna (ente la cui autonomia costituzionalmente garantita comprende, *ex art.* 117 Cost., l'ordinamento degli uffici) tale possibilità si ricava dall'art. 46, commi 4 e 5, dello statuto regionale, approvato con legge n. 336 del 9 novembre 1990, nonché dall'art. 24 della l.r. n. 41 del 1992, come modificato dall'art. 37 della l.r. n. 31 del 1994, dall'art. 14 della l.r. n. 2 del 1997 ed infine dall'art. 235 della l.r. n. 3 del 1999.

(29) Per quanto attiene il settore privato dati aggiornati su questo fenomeno sono forniti da G. ALTIERI, M. CARRIERI, *Il popolo del 10%*, Roma, Donzelli, 2000.

(30) Si noti che non si tratta in realtà di una "percentuale sui dipendenti", quanto di un indice astratto, poiché la variabile che intendiamo standardizzare (il numero di assunzioni temporanee) non è compresa nella base per il relativo calcolo (il numero dei dipendenti in organico).

(31) I limiti alla stipulazione di tali tipi negoziali al di fuori della dotazione organica sono previsti dal comma 5 *bis* dell'art. 51 della legge n. 142, (con riferimento agli enti nei quali non è prevista la dirigenza la norma consente il ricorso a tali strumenti negoziali solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente, mentre, per gli enti in cui è prevista la dirigenza, consente tali contratti solo in misura complessivamente non superiore al 5 per cento del totale della dotazione organica).

(32) Si pensi all'esempio del Comune di San Giovanni in Persiceto in cui, al momento della rilevazione, erano in servizio un dirigente esterno e quattro interni. Il che corrisponde, in termini statistici, ad un valore del 25% dell'indicatore in questione.

(33) La fonte delle tabelle 21, 22, 23 e 24 è costituita da un'elaborazione su dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*.

(34) Art. 28 (*Struttura della retribuzione*).

(35) Composto dai compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e

per il miglioramento dei servizi, dai premi per la qualità delle prestazioni individuali ed infine dalle indennità speciali previste dall'art 31, comma 2, lettera *b*), lettera *c*) e dagli artt. 35, 36 e 37.

(36) Anche perché, spostando l'analisi al livello della contrattazione integrativa e di quella individuale, si nota che l'effettività della riforma del rapporto di lavoro e dell'autonomia degli enti del comparto sono comprese nei margini concessi dagli articoli 45 comma 4 e 49 del d.lgs. n. 29/93 (decreto cui rinvia anche l'art. 88 del "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

(37) Di cui all'art. 43, comma 3, del contratto nazionale di lavoro dell'area per il personale con qualifica dirigenziale del comparto Regioni-autonomie locali siglato il 10 luglio 1996.

(38) Ai sensi dell'art. 59 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

(39) Individuati dalle lettere da *a*) a *f*) del comma 1 dell'art. 25 del contratto.

(40) Da applicare nei casi individuati dalle lettere da *a*) a *g*) del comma 4 dell'art. 25 del contratto.

(41) Da applicare nei casi individuati dalle lettere da *a*) a *m*) del comma 5 dell'art. 25 del contratto.

(42) Da applicare nei casi individuati dalle lettere da *a*) a *g*) del comma 6 dell'art. 25 del contratto.

(43) Da applicare nei casi individuati dalle lettere da *a*) ad *e*) del comma 7 dell'art. 25 del contratto.