

- numero degli amministratori;
- importo annuale per aspettative;
- importo annuale per indennità di carica raddoppiata;
- importo annuale per indennità di carica non raddoppiata;
- importo annuale per indennità di presenza;
- importo annuale per rimborso spese;
- spesa totale annua.

In sede di inserimento dei dati mediante l'apposita procedura informatizzata utilizzata presso questo Ministero ogni "record" viene completato con i seguenti dati accessori :

- codice;
- sigla della provincia;
- sigla della regione;
- popolazione al 31 dicembre dell'anno considerato;
- ente sito in zone definite del "mezzogiorno";
- ente sito su territorio "montano".

Sulla base di tali dati sono state effettuate numerose elaborazioni anagrafiche e statistico-finanziarie, relativamente agli anni 1991 e 1992, i cui risultati sono esplicitati nelle tabelle e nei grafici allegati.

Gli archivi anagrafici di base utilizzati sono:

	1991	1992
COMUNI	8102	8102
PROVINCE	94	94
COMUNITA' MONTANE	354	354
UU.SS.LL.	666	655
AZIENDE E CONSORZI	872	833

Occorre precisare che, mentre per province, comuni, comunità montane ed uu.ss.ll. la rilevazione si basa su archivi anagrafici certi, il dato relativo ad aziende e consorzi non riguarda la totalità degli enti di fatto esistenti. Ciò in quanto la rilevazione anagrafica di tali enti è basata sulle certificazioni inviate dagli enti locali, e, quindi, sono compresi nella presente relazione solo i dati relativi ad aziende e consorzi di enti locali adempienti. E' utile evidenziare, comunque, che mediante l'acquisizione delle certificazioni periodiche si va formando un archivio anagrafico di tali enti, via via sempre più completo.

3. ANALISI ED ELABORAZIONE DEI DATI

Nell'appendice A sono illustrati mediante tabelle e grafici i risultati delle analisi e delle elaborazioni statistico-finanziarie cui sono stati sottoposti i dati pervenuti al Ministero dell'interno.

Per tutti gli enti si è privilegiato il riferimento regionale, così che per ogni elaborazione, oltre al dato aggregato a livello nazionale, viene fornita la ripartizione per regione.

Ove possibile il dato complessivo è stato scorporato per fasce demografiche. L'aggregazione degli enti a seconda della popolazione ivi residente è, per molti versi, più interessante e significativa dell'analisi per regioni, in quanto anche per la determinazione dell'indennità di carica viene utilizzato il dato demografico.

Le prime elaborazioni effettuate (tabelle dai nn. 3 a 12) riguardano la **percentuale di adempienza** agli obblighi di legge da parte di tutti gli enti locali considerati.

Segue poi un congruo numero di tabelle (dai nn. 13 a 30) recanti la **spesa totale** (rilevata) sostenuta dagli enti locali per gli istituti previsti dalla legge 816. Come già evidenziato in precedenza, oltre alla distinzione su base regionale, comune a tutti i tipi di enti locali considerati, per le province ed i comuni il dato è espresso anche per fascia demografica.

Vengono, quindi, riportati (tabelle dai nn. 31 a 44) gli aspetti parziali della spesa, vale a dire le **distinte voci di spesa**, così come evidenziate dal modello di rilevazione (aspettativa, indennità di carica raddoppiata, indennità di carica semplice, indennità di presenza, rimborsi spese); anche in questo caso l'analisi è compiuta su base regionale (e ove possibile per fascia demografica di appartenenza dell'ente).

Al fine di fornire una reale visione del fenomeno di spesa, superando quindi la parzialità dei dati in possesso di questo Ufficio, si è provveduto ad eseguire **stime** della spesa totale, che si ritengono attendibili. Che tali elaborazioni (tabelle dai nn. 45 a 58) siano degne di fede è dato dal numero relativamente basso di enti inadempienti. I risultati sono senza dubbio tra i più interessanti e significativi, in quanto necessari per le comparazioni tra più annualità di spesa. Occorre al riguardo evidenziare che, ove possibile, e segnatamente per province e comuni, è stato utilizzato per le stime il dato relativo alle spese distinte per fasce demografiche, in quanto più preciso di quello derivante dalla partizione delle spese su base regionale.

Dalle elaborazioni che seguono (tabelle dai nn. 59 a 72) vengono estratti (su base nazionale, regionale e per fascia demografica) due valori finanziari di assoluto interesse : il primo (disponibile per ogni tipo di ente locale considerato) è **la spesa sostenuta per ogni singolo amministratore** o, in altri termini, quanto costa ogni amministratore annualmente all'ente locale presso cui svolge il mandato; il secondo (disponibile solo per comuni, province e comunità montane in quanto legato al dato della popolazione residente) è **la spesa pro capite**, vale a dire quanto costano gli amministratori ai singoli cittadini.

Nel paragrafo 6 viene compiuto con l'ausilio di alcune tabelle comparative il **raffronto tra i dati di spesa degli anni dal 1987 al 1992**. L'analisi risulta particolarmente interessante in quanto evidenzia con chiarezza le linee evolutive della spesa in un arco di tempo sufficientemente significativo (sei anni).

4. ESAME DEI DATI RELATIVI ALL'ANNO 1991

4.1 IN GENERALE

Accorpendo i dati pervenuti relativi alle varie tipologie di enti considerati nella presente relazione i dati più significativi appaiono quelli della **spesa totale rilevata** e quello della **spesa totale stimata** per il 1991, vale a dire le spese che risultano dai modelli di rilevazione pervenuti a questo Ministero e la stima, reputata affidabile, della spesa complessiva.

I valori che ne scaturiscono sono :

SPESA TOTALE RILEVATA

Amministrazioni provinciali	28.313.728.000
Comuni	183.183.152.000
Comunità montane	17.636.078.000
Unità sanitarie locali	40.050.249.000
Aziende e consorzi	18.594.410.000
Totale	287.777.617.000

SPESA TOTALE STIMATA

Amministrazioni provinciali	36.323.535.000
Comuni	254.945.529.000
Comunità montane	24.741.705.000
Unità sanitarie locali	65.143.152.000
Aziende e consorzi	26.668.415.000
Totale	407.822.336.000

Nei successivi punti sono indicate considerazioni desunte dall'analisi più approfondita dei dati relativi ai comuni ed alle amministrazioni provinciali. Al riguardo si evidenzia, comunque, che i risultati dell'indagine svolta nei confronti di questi e degli altri enti considerati sono riportati nelle tabelle e nei grafici allegati alla presente relazione.

4.2 COMUNI

I dati disponibili per il 1991 riguardano 5890 comuni su 8102, pari a circa il 73 % del totale, con un massimo del 100 % di enti adempienti registrato per la Valle d'Aosta, mentre il minimo è stato rilevato per la Calabria con il 22 % circa.

L'alta percentuale di adempienza consente un elevato indice di affidabilità dei dati, pur se lievi differenze si riscontrano in applicazione dei differenti parametri di analisi, ad esempio confrontando i risultati ottenuti su base regionale e per fasce demografiche.

Il primo dato ricavato dalle informative ricevute riguarda il numero complessivo degli amministratori di enti locali, rilevato in 108.581 unità per l'anno 1991. Analizzando la ripartizione per regioni (tabella n. 63) va evidenziato che nella sola Lombardia risultano ben 22.888 amministratori (1/5 circa del totale nazionale) presso gli enti locali considerati, seguita a lunga distanza dal Piemonte (15.067 amministratori) e dal Veneto (7.980 soggetti). L'ultimo valore analizzato afferisce alla Valle d'Aosta (960 soggetti).

Utilizzando la spesa totale **rilevata**, cioè la somma delle attestazioni pervenute (tabella n. 21), si è ricavata la **spesa totale stimata**, vale a dire la stima del quantum erogato nel 1991 dalle amministrazioni comunali per i propri amministratori a titolo di aspettative, indennità e rimborsi: come evidenziato dalla tabella n. 51 essa è pari a lire 254.945.529.000.

La spesa per fascia demografica (tabella n. 21) mostra un incremento costante, passando da 7.195.099 lire di media della fascia 1 (comuni sino a 999 abitanti) a 2.256.496.400 lire della fascia 12 (comprendente i 6 comuni italiani con oltre 500.000 abitanti), con un valore medio nazionale di spesa pari a 31.100.705 lire per ente.

Dall'analisi delle singole voci di spesa (tabelle nn. 35 e 37) la più cospicua risulta quella relativa alla indennità di carica non raddoppiata (pari al 52 % del totale della spesa), seguita dall'indennità di presenza (19%), dall'indennità di carica raddoppiata (12 %), dai rimborsi spese (10 %) e, da ultimo, dalle spese connesse al collocamento in aspettativa (7 %).

Mediamente, su base nazionale, ogni amministratore costa all'ente locale 1.687.000 lire annue (cfr. al riguardo tabelle nn. 63 e 65), con un notevole scarto tra i due estremi: il valore minimo rilevato per il Molise (861.000 lire annue) ed il valore massimo registrato dal Trentino Alto Adige (3.050.000 lire annue).

Ben più marcate appaiono le differenze tra regioni per quanto attiene alla spesa pro capite, ossia quanto costano gli amministratori dell'ente ad ogni cittadino (tabelle nn. 63 e 65), passando dalle 2.192 lire del Lazio alle 22.834 lire del Trentino Alto Adige. La ragione di così ampi divari è da ricercare nel foltissimo numero di comuni di piccole dimensioni (fasce 1, 2 e 3) presenti nelle regioni dell'Italia settentrionale, con conseguente innalzamento del numero complessivo degli amministratori ed una elevata incidenza pro capite (pro cittadino) delle spese per essi sostenute dall'ente.

4.3 AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

Le amministrazioni provinciali presentano per il 1991 un alto indice di adempimento (82 %) all'obbligo di comunicazione dei dati relativi alle spese sostenute per i propri amministratori (tabella n. 3).

L'analisi della spesa media per fasce demografiche (tabella n. 15) consente di osservare che una consistente presenza di territori "montani" nell'ambito della provincia comporta un decremento della spesa complessiva. Così infatti osserviamo una media di circa 253.000.000 lire e lire 551.000.000 per le province con popolazione, rispettivamente, inferiore e superiore a 400.000 abitanti ma con meno del 30 % del territorio classificato "montano", e, per converso, una media di circa 242.000.000 lire e 475.000.000 lire di spesa per le province delle corrispondenti fasce demografiche ma con territorio montano complessivo superiore al 30 % del territorio globale.

Per soddisfare eventuali curiosità sulle spese sostenute dalle singole amministrazioni provinciali può essere consultata la tabella n. 17 nella quale gli enti sono raggruppati per fasce demografiche.

Dall'analisi delle singole voci di spesa (tabelle nn. 31 e 33) la maggiore risulta quella relativa alla indennità di carica raddoppiata (pari al 30 % del totale), seguita dall'indennità di presenza e dai rimborsi spese (entrambi pari 22 %), dall'indennità di carica semplice (17 %), e, da ultimo, dalle spese per aspettativa (9%). Risulta evidente che, a differenza dei comuni, una cospicua parte degli amministratori (ovviamente solo quelli per i quali è previsto, vedi capitolo 1 paragrafo 1.3) chiede di essere collocato in aspettativa, usufruendo del raddoppio della indennità di carica.

La spesa media annua per amministratore (tabelle nn. 59 e 61), ossia quanto percepito a titolo di indennità e rimborsi dal singolo, è pari a lire 11.056.000 (circa il 650 % di quella media degli amministratori comunali) con un valore minimo registrato per il Molise (6.308.000 lire di media) ed un massimo più che quadruplo rilevato per gli amministratori provinciali del Lazio (28.709.000 lire).

Altrettanto marcate appaiono le differenze per quanto attiene alla spesa pro capite (tabelle nn. 59 e 61), oscillante tra le 377 lire della Lombardia alle 1389 lire dell'Umbria, mentre la spesa media nazionale pro capite è di 629 lire.

5. ESAME DEI DATI RELATIVI ALL'ANNO 1992

5.1 IN GENERALE

Anche per il 1992, come per il 1991, si riportano i soli dati complessivi che appaiono significativi, in quanto i differenti parametri utilizzati per l'analisi delle spese sostenute dagli enti locali, quale ad esempio la dimensione demografica, non consentono ulteriori accorpamenti o confronti.

I valori che si ricavano sono :

SPESA TOTALE RILEVATA

Amministrazioni provinciali	24.716.228.000
Comuni	175.006.537.000
Comunità montane	17.419.970.000
Unità sanitarie locali	43.999.982.000
Aziende e consorzi	17.254.245.000
Totale	278.396.962.000

SPESA TOTALE STIMATA

Amministrazioni provinciali	34.549.397.000
Comuni	246.852.347.000
Comunità montane	25.869.078.000
Unità sanitarie locali	74.375.707.000
aziende e consorzi	27.683.916.000
Totale	409.330.445.000

Segue, analogamente a quanto esposto nel capitolo precedente, un'analisi più approfondita dei dati relativi ai comuni ed alle amministrazioni provinciali. Al riguardo si evidenzia, comunque, che i risultati dell'indagine svolta nei confronti di questi e delle altre tipologie di enti considerati sono riportati sub appendice A.

5.2 COMUNI

L'analisi dei dati relativi alle spese sostenute dai comuni per indennità e rimborsi ai propri amministratori per il 1992 prende in considerazione 5669 enti su 8102, pari a circa il 70 % del totale, con un lieve decremento del 3 % circa rispetto ai dati disponibili per il 1991. Su base regionale si rileva che la Valle d'Aosta è la più rispettosa degli obblighi di legge (100% di enti adempienti), mentre il fanalino di coda è la Calabria (sono disponibili solo i dati del 21 % degli enti della regione).

Ai fini statistici, comunque, la percentuale di adempienza resta sufficientemente alta per garantire l'affidabilità dei risultati, tra i quali spicca il valore complessivo della **spesa stimata** per il 1992, pari a 246.852.347.000 lire (v. tabella n. 52) con un valore sostanzialmente stabile rispetto alla corrispondente spesa totale stimata per il 1991.

Analogamente al 1991 la spesa media degli enti distinti per fasce demografiche segue un incremento costante (tabella n. 22), passando da 7.183.293 lire della fascia 1 a 1.493.856.000 lire della fascia 12, per un valore medio nazionale di spesa annua di 30.870.795 lire, con un valore stabile sul dato corrispondente del 1991.

Esaminando poi le singole voci di spesa (tabelle nn. 36 e 38) si rileva che il 53 % della spesa complessiva è imputata all'erogazione dell'indennità di carica semplice, seguita da indennità di presenza (18 %), indennità di carica raddoppiata (13 %), rimborsi spese (9 %) e, da ultimo, spese relative al collocamento in aspettativa (7 %), confermando la scala di valori già evidenziata per il 1991.

Il valore medio nazionale della spesa per amministratore, ossia quanto ogni soggetto percepisce annualmente di media a titolo di indennità e rimborsi, passa per il 1992 a 1.748.000 lire (tabelle nn. 64 e 66) a fronte di 1.687.000 lire registrate per l'anno precedente, con un incremento del 4 % circa. Il valore massimo viene registrato per il Trentino Alto Adige (3.179.000 lire), mentre quello minimo è ancora appannaggio degli amministratori degli enti locali di base del Molise (1.076.000 lire).

La forbice tra i due estremi è molto più divaricata per quanto attiene alla spesa pro capite, ossia quanto costano gli amministratori comunali ai cittadini (tabelle nn. 64 e 66), passando da un minimo di 1.994 lire del Lazio alle 22.588 lire del Trentino Alto Adige. Il valore nazionale per il 1992 è di 4.213 lire, in diminuzione sul valore registrato per il 1991, pari a 4.459 lire.

5.3 AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

Le amministrazioni provinciali adempienti per il 1992 all'obbligo di comunicazione dei dati relativi alle spese sostenute per i propri amministratori mostrano una contrazione rispetto al 1991 : sono infatti 72 su 94, pari al 77 % del totale (cfr. tabella n. 4), contro le 77 dell'anno precedente.

La **spesa totale stimata** per il 1992 è pari a 34.549.397 lire (tabella n. 48) con una diminuzione rispetto al valore ottenuto per il 1991.

Proseguendo, poi nell'analisi della spesa media delle amministrazioni in ragione della fascia demografica di appartenenza (tabella n. 16) si conferma il dato evidenziato per il 1991, ossia che ove il territorio "montano" rappresenta più del 30 % del territorio complessivo della provincia la spesa media è inferiore a quella sostenuta dagli altri enti della medesima fascia demografica.

Tra le singole voci di spesa (tabelle nn. 32 e 34) la più cospicua è, analogamente a quanto osservato per il 1991, quella relativa all'indennità di carica **rad-doppiata** (pari al 30 % del totale), seguita dai rimborsi spese (22 %), dalle spese per indennità di presenza (19 %), dalle spese per indennità di carica semplice (18 %) e dalle spese connesse alla aspettativa di lavoratori dipendenti (11 %).

La spesa media annua per amministratore per il 1992 (tabelle nn. 60 e 62), ossia quanto percepito a titolo di indennità e rimborsi dal singolo, è pari a 5.725.000 lire, con un valore minimo rilevato per il Friuli Venezia Giulia, 10.860.000 lire di media ed un massimo di 21.596.000 lire degli amministratori provinciali del Lazio. Il valore della spesa media mostra un lieve decremento, pari a circa il 2 %, rispetto al 1991.

Il valore medio nazionale della spesa pro capite per il 1992, pari a 632 lire, è stabile rispetto al corrispondente valore del 1991 (629 lire), con valori oscillanti le 391 lire per il Lazio e le 1.237 della Calabria.

6. EVOLUZIONE DELLA SPESA NEL PERIODO 1987/1992

E' possibile operare un confronto tra alcuni dati relativi al biennio 1991/92 ed i dati corrispondenti del quadriennio precedente 1987/90.

Il raffronto così eseguibile tra dati omogenei relativi al periodo 1987/92 consente un'analisi del fenomeno di spesa, oggetto della presente relazione, particolarmente significativo, in quanto rappresenta l'evoluzione nel tempo e, come tale, è un sicuro indice di una tendenza di spesa, da verificare con i dati del biennio 1993/94, oggetto della prossima relazione al Parlamento attualmente in preparazione.

In ragione dei differenti criteri di elaborazione utilizzati il raffronto può essere validamente eseguito solo sulla spesa totale (rectius spesa totale stimata) distinta per tipologia di enti, e sulla spesa per amministratore e pro capite.

I risultati, esposti nelle tabelle riportate in coda al seguente capitolo, sono tanto più interessanti in quanto permettono di considerare appieno l'impatto della disciplina recata dalla legge 816 del 1985 sull'entità delle spese sostenute dagli enti locali per i propri amministratori, e, nel tempo, l'assestamento ed il consolidamento della spesa stessa.

Prendendo in esame la spesa totale stimata, senza distinzione per tipologia, abbiamo (tabella A) un aumento del 10% circa del volume globale di spesa tra il 1987 ed il 1988, risultato di un aumento di pari entità registrato per ciascuna tipologia di ente rilevato e derivante dall'aggiornamento triennale della misura massima delle indennità. Per contro i dati del biennio seguente, 1989/90, evidenziano una sostanziale stabilità delle spese degli enti locali territoriali (comuni, province e comunità montane), con variazioni rilevate solo per uu.ss.ll. ed aziende e consorzi.

Per il biennio 1991/92, si ha un'accelerazione della spesa pari al 18% circa rispetto all'anno precedente, in parte giustificata dagli aumenti attribuiti a seguito dell'aggiornamento triennale dei limiti massimi delle indennità per il 10%.

Occorre, al riguardo, evidenziare che per il triennio 1988/90 la misura delle indennità è stata elevata sino ad un massimo del 10 % (v. capitolo 1 paragrafo 1.8), per cui l'incremento reale più sensibile, tra il 1987 e il 1988, è minore di quello rappresentato dalle nude cifre, in quanto in parte assorbito dall'aumento del 10 %, ma difficilmente calcolabile, sia perché l'aumento non opera su tutte le voci di spesa, sia perché non è in tutti i casi automatico.

Esaminando, quindi, partitamente il dato globale di spesa distinto per tipologia di enti, abbiamo per i comuni un aumento costante nell'arco dei sei anni, più marcato per il biennio 1987/1988 e 1990/1991, per le ragioni sopra spiegate, e di lieve entità per gli altri anni. Identica osservazione, cioè variazioni contenute dopo il 1987, vale per le spese complessive sostenute dalle amministrazioni provinciali e dalle comunità montane. Anomalo risulta, invece, il dato relativo alle unità sanitarie locali, con un aumento contenuto tra il 1987 ed il 1988, un balzo del 15% circa tra il 1988 ed il 1989 ed un ritorno ai livelli precedenti rilevato per il 1990 e di nuovo in aumento negli anni 1991 e 1992. Del pari allarmante risulta il dato relativo ad aziende e consorzi, ma ciò deriva dalla mancanza di una completa rilevazione anagrafica di tali enti, sì che il risultato finale è condizionato dal numero di rilevazioni via via pervenute.

La spesa per amministratore (tabella B) mostra un costante aumento per le sole unità sanitarie locali fino all'anno 1990, con un notevole balzo del 250% nel 1992 giustificato dalla diminuzione del numero degli amministratori a seguito di riforme amministrative delle unità sanitarie locali; si rileva inoltre un andamento anomalo per le comunità montane, le aziende ed i consorzi ed una costante diminuzione per comuni e province tra il 1989 ed il 1990 del 40 % circa, dovuto a molti rinnovi dei consigli provinciali, mentre si registra un ripresa tra il 1991 e 1992.

Da ultimo il confronto tra i dati relativi alla spesa pro capite, cioè quanto costano gli amministratori ai singoli cittadini, possibile solo per comuni ed amministrazioni provinciali (tabella C), mostra per i comuni un incremento del 10 % circa per i primi due anni considerati, seguiti poi da dati sostanzialmente costanti per il biennio successivo e da un nuovo aumento negli anni 1991/1992 del 20% circa, mentre per le province, dopo un aumento vicino al 20 % ed una diminuzione vicina al 10 %, la situazione si stabilizza, per poi aumentare in misura pari al 23% circa nell'ultimo biennio.

tabella A

SPESA TOTALE STIMATA PER TIPOLOGIA DI ENTI (*)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
comuni	191.653.902	213.420.526	217.187.119	218.118.918	254.933.223	247.435.415
amm. provinciali	26.395.505	29.239.246	29.796.358	29.645.275	36.323.535	34.549.397
comunità montane	17.713.181	20.561.673	22.015.908	22.040.738	24.736.588	25.868.855
uu.ss.ll.	48.331.134	53.084.305	60.503.241	52.324.429	65.142.702	74.375.705
aziende e consorzi	16.461.137	18.264.958	23.355.468	22.488.419	26.668.780	27.683.916
TOTALE	300.554.859	334.570.708	352.858.094	344.617.779	407.804.828	409.913.288

(*) = in migliaia di lire

tabella B

SPESA PER AMMINISTRATORE PER TIPOLOGIA DI ENTI (*)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
comuni	1.335	1.451	1.195	1.024	1.687	1.748
amm.ni provinciali	9.206	9.845	8.265	5.192	11.056	10.860
comunità montane	1.599	1.758	1.965	1.781	1.887	2.307
uu.ss.ll.	2.513	3.307	3.441	3.724	4.547	13.501
aziende e consorzi	1.614	1.726	2.126	1.937	2.197	2.338

(*) in migliaia di lire

tabella C

SPESA PRO CAPITE PER TIPOLOGIA DI ENTI (*)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
comuni	3.310	3.733	3.673	3.688	4.459	4.213
amm.ni provinciali	460	544	504	503	629	632

(*) in migliaia di lire