

residui di competenza risultano aumentati rispetto all'anno precedente dello 0,92% passando dai 180,7 miliardi del 1994 ai 182,4 miliardi dell'esercizio 1995 al termine del quale il tasso di realizzazione degli impegni è stato del 74,34%.

La gestione dei residui fa notare un discreto aumento dei pagamenti dei residui pregressi: i pagamenti in conto residui, che nel 1994 erano stati pari a 133 miliardi, hanno raggiunto nel 1995 l'importo di 152,1 miliardi con un aumento del 14,30%.

I residui dei residui sono anch'essi diminuiti del 3,43% rispetto all'anno precedente passando dai 149 miliardi del 1994 ai 143,8 miliardi del 1995.

Tutto ciò ha comportato una flessione dell'1,04% dell'importo totale dei residui al 31 dicembre 1995 quando la massa dei residui si è attestata su 326,3 miliardi contro i 329,7 miliardi dell'anno precedente. Nonostante la suddetta diminuzione della mole dei residui, l'importo degli stessi, al termine dell'esercizio 1995, si dimostra ancora di rilevante entità rappresentando numericamente il 45,8% della spesa corrente di competenza (326,3 miliardi di residui su 711,2 miliardi di impegni in conto competenza) e sottende ritardi nel trasformare in effettive realizzazioni gli impegni adottati dagli organi di governo degli enti, ritardi che, per l'entità degli importi, non trovano adeguata giustificazione specie se si tiene conto che trattasi di un settore di spesa, quale quello corrente, nel quale il formarsi di residui dovrebbe assumere carattere sporadico e comunque alquanto limitato.

3.6.2 Spese per categorie economiche

Aggregando i dati per categorie economiche, gli impegni di competenza e i pagamenti totali (cassa) della spesa corrente delle comunità montane fanno registrare i risultati che si sintetizzano nei prospetti che seguono:

(Importi in milioni di lire)

Impegni di competenza per categorie economiche			
	1994	1995	Variazione%
Personale	246.826	251.111	1,73
Acquisto beni e servizi	231.794	267.725	15,50
Trasferimenti correnti	117.539	114.161	-2,87
Interessi passivi	14.210	16.408	15,46
Altre categorie	59.453	61.880	4,08
TOTALE	669.822	711.285	6,19
impegni competenza			

(Importi in milioni di lire)

Pagamenti totali (competenza+residui) per categorie economiche			
	1994	1995	Variazione%
Personale	241.511	253.547	4,98
Acquisto beni e servizi	212.179	254.603	19,99
Trasferimenti correnti	103.000	103.254	0,24
Interessi passivi	14.411	16.524	14,66
Altre categorie	50.992	52.996	3,93
TOTALE pagamenti	622.093	680.924	9,45

L'incidenza percentuale delle categorie economiche sul totale degli impegni di competenza si può rilevare dal seguente prospetto:

Composizione percentuale degli impegni per categorie		
	1994	1995
Personale	36,85	35,30
Acquisto beni e servizi	34,60	37,64
Trasferimenti correnti	17,54	16,04
Interessi passivi	2,12	2,30
Altre categorie	8,87	8,70
TOTALE	100,00	100,00

I prospetti che precedono fanno rilevare, come già evidenziato per le province ed i comuni, l'aumento, anche se di modesta entità, della spesa per il personale in conseguenza dell'entrata in vigore, nell'anno di riferimento, del nuovo contratto collettivo nazionale dei dipendenti degli enti locali. Le spese impegnate per il personale di tutte le comunità montane esaminate sono state, nel corso del 1995, 251,1 miliardi contro i 246,8 miliardi dell'anno precedente, con un aumento dell'1,73%.

Anche i dati di cassa fanno evidenziare un incremento dei pagamenti per il personale del 4,98%. Tenendo conto che, nel corso del 1995, sono stati effettuati pagamenti totali (residui+competenze) per 253,5 miliardi a fronte dei 241,5 miliardi dell'anno 1994.

Nonostante i sopracitati aumenti della spesa per il personale, è da evidenziare che l'incidenza percentuale di tale categoria di spesa sul totale della spesa corrente delle comunità montane ha subito nel 1995 una flessione, rispetto all'anno precedente, attestandosi sul 35,30% contro il 36,85% del 1994; ciò in conseguenza di un più rilevante impiego delle risorse disponibili nella categoria della spesa per acquisto di beni e servizi cui sono risultate destinate il 37,64% delle disponibilità di parte corrente (nel 1994 l'incidenza della categoria era stata del 34,60%). Gli impegni per acquisto di beni e servizi, nel corso dell'esercizio 1995, sono stati infatti pari a 267,7 miliardi con un incremento percentuale del 15,50% rispetto all'anno precedente quando si erano fermati a 231,7 miliardi.

Identico consistente aumento viene registrato nei pagamenti totali della categoria (19,99%), che risultano essere passati dai 212,1 miliardi del 1994 ai 254,6 miliardi del 1995.

Una flessione hanno invece subito gli impegni per trasferimenti correnti cui sono state destinate il 16,04% delle risorse di parte corrente (nel 1994 l'incidenza della categoria era stata del 17,54%). Nel corso del 1995 sono stati infatti assunti impegni per trasferimenti correnti per l'importo globale di 114,1 miliardi a fronte dei 117,5 miliardi dell'anno precedente, con una diminuzione pertanto del 2,87%.

La categoria infine degli interessi passivi ha fatto registrare una lievitazione degli impegni del 15,46%, essendo stati gli impegni pari a 16,4 miliardi contro i 14,2 miliardi dell'anno precedente. Incrementi di uguale rilevanza hanno evidenziato i dati di cassa della categoria essendo stati i pagamenti totali pari a 16,5 miliardi a fronte dei 14,4 miliardi dell'anno 1994 con un aumento del 14,66%.

Trattasi comunque di importi di uscite di modeste dimensioni che assorbono appena il 2,30% delle risorse di parte corrente.

Per una visione più dettagliata dei dati suddivisi per aree geografiche e regioni si rinvia ai prospetti inseriti nel volume degli allegati (II-3-6-2).

3.7 Personale: analisi speciale

3.7.1 Note metodologiche

La Sezione nel referto annuale ha sempre rilevato, per ciascuna tipologia di enti assoggettati al proprio controllo, l'elevata incidenza della spesa per il personale rispetto al totale delle spese di parte corrente.

Si tratta dell'indicatore elementare di un fenomeno economico-finanziario gestionale di particolare importanza "ex se", le cui implicazioni, a ben guardare, finiscono per influenzare in varia misura e attraverso sentieri diversificati tutti gli aspetti della vita degli enti locali.

La Sezione ha così ritenuto utile approfondire quest'anno la complessa e variegata materia delle spese per il personale, integrando per la prima volta i consueti dati a sua disposizione con gli elementi di conoscenza, i parametri ed i metodi di indagine applicati dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la stesura del proprio referto su "Il costo del lavoro pubblico".

Questo procedimento, come si vedrà, consente di gettare luce, sia pure per rapidi "flashes", su una serie di fenomeni connessi al movimento dei dipendenti, alla dinamica delle retribuzioni nonché ai costi del personale e del lavoro.

Per una corretta comprensione dell'uso di questa importante fonte disponibile solo da poco tempo, è tuttavia necessario che l'esposizione dei risultati delle specifiche indagini svolte sia preceduta da una premessa generale di ordine normativo e metodologico.

L'art. 65 del d.l.vo n. 29 del 3 febbraio 1993 ha attribuito alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico, cioè sull'universo costituito in linea di principio da tutte le amministrazioni pubbliche.

Lo scopo è quello di offrire alle Camere ed al Governo gli elementi per razionalizzare il sistema amministrativo e contenere il costo del lavoro pubblico. L'esigenza di un referto unico a fronte dell'ampiezza e frammentarietà di questo insieme istituzionale ha indotto la Corte a superare il tradizionale criterio di ripartizione del lavoro per collegi specialistici, nel rispetto peraltro delle competenze specifiche delle sue Sezioni.

Il problema, cioè, è stato risolto individuando due livelli di analisi dei fenomeni gestori: livello generale ed aggregato per le Sezioni riunite; livello specifico e disaggregato per le altre Sezioni, le quali possono così esprimere le valutazioni di spettanza secondo i propri tempi e metodi di lavoro, senza peraltro rischiare interferenze nei confronti delle predette Sezioni riunite (deliberazione SS.RR. n.2 del 15-20 dicembre 1994).

Una serie di fattori ha impedito finora alla Corte di presentare la relazione al Parlamento entro l'anno successivo a quello di riferimento, cosicché hanno visto la luce solo i referti delle Sezioni riunite su "il costo del lavoro pubblico" relativi agli anni 1992 e 1993.

Nella parte introduttiva, le due relazioni espongono i principi posti alla base dell'attività svolta e rendono ragione delle questioni connesse con la stesura del testo ed i tempi necessari, ivi compresi i termini del rapporto tra il referto della Corte ed il conto annuale redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato, che aggrega ed elabora i dati fisici e finanziari relativi al personale comunicati dalle amministrazioni pubbliche.

Infatti, sempre l'art. 65 del d.l.vo n.29 del 1993 assegna al Ministero del Tesoro (Ragioneria Generale dello Stato) il compito di effettuare, previa intesa col Dipartimento della funzione pubblica circa la modellistica da usare, la rilevazione annuale della consistenza del personale in servizio e delle relative spese (compresi gli oneri previdenziali a carico dell'Amministrazione), elaborando in proposito anche un conto annuale.⁷⁴ In esito a tale attività complessa ed articolata su tutto il territorio nazionale, la Ragioneria Generale dello Stato raccoglie i dati, li inserisce nel sistema informativo R.G.S.-Corte dei conti, dopo aver proceduto a varie operazioni per la verifica della loro correttezza, e li rende disponibili secondo determinate cadenze temporali. E' stato pubblicato il conto annuale per gli anni 1992, 1993 e 1994, documento che fornisce, via via affinandosi, una messe cospicua ed interessante di materiale di studio.

Per quanto riguarda in particolare l'aggregato enti locali, le analisi riportate nel 2° volume del conto 1994 sono precedute a titolo di supporto conoscitivo da accurate note metodologiche ed esplicative a cui si fa rinvio. Basterà qui evidenziare la principale innovazione strutturale, rappresentata dal passaggio della rilevazione della spesa dalla fase dell'impegno a quella del pagamento, in modo da consentire, tra l'altro, la connessione del conto annuale con i flussi derivanti dai sistemi informativi integrati che rilevano le somme emesse.

L'accenno alle fondamentali caratteristiche del conto annuale R.G.S. si rende indispensabile, perché allo stato il controllo con esito di referto esercitato dalla Corte sul costo del lavoro pubblico si basa anzitutto proprio sui dati raccolti dalla Ragioneria ai fini del conto stesso e resi disponibili telematicamente, anche se altre verifiche su questi elementi di conoscenza sono effettuate autonomamente dalle Sezioni riunite, che possono avvalersi per il proprio referto degli appositi conti delle singole amministrazioni, di altre fonti istituzionali, dell'esito dei vari controlli preventivi e successivi nonché dei dati e delle informazioni disponibili presso le amministrazioni pubbliche.⁷⁵

⁷⁴ Ogni anno la R.G.S., con circolare pubblicata sulla Gazzetta ufficiale, fornisce alle amministrazioni pubbliche interessate gli indirizzi necessari per gli adempimenti previsti dall'art. 65 del d.l.vo n. 29 del 1993 e definisce i modelli di rilevazione dei dati.

⁷⁵ La R.G.S. e la Corte dei conti hanno rilevato finora un'attendibilità dei dati complessivamente poco soddisfacente, e pertanto insistono ogni anno perché le amministrazioni migliorino la qualità delle informazioni trasmesse. D'altra parte la qualità del dato riflette sia l'accuratezza con cui è rilevato, sia il modo in

E' quindi appena il caso di rammentare che il referto della Corte, dal punto di vista istituzionale e del contenuto, è autonomo rispetto al conto annuale R.G.S. e i dati che vi figurano sono elaborati ed organizzati in modo diverso, per consentire le valutazioni affidate dal legislatore all'istituto di controllo.

Per quanto riguarda la rilevazione del costo del lavoro 1995, la R.G.S. è stata impegnata a lungo nella verifica dei dati, e così il conto annuale non ha potuto ancora essere pubblicato.

Tuttavia, su richiesta della Sezione, la Ragioneria nello scorso mese di maggio ha messo a disposizione i dati inediti essenziali (non quelli analitici ente per ente) relativi ad 8.102 amministrazioni comunali, che sono stati poi organizzati ed esposti per le esigenze del presente referto.

Sotto il profilo metodologico, si deve precisare subito che i dati relativi al personale tratti dal sistema informativo R.G.S.-Corte dei conti provengono da una fonte autonoma e sono costruiti in base a criteri diversi rispetto a quelli tratti dai conti consuntivi a disposizione della Sezione. Per quanto riguarda in particolare i comuni, i dati del costo del lavoro si riferiscono all'intero universo. La Sezione ha invece effettuato quest'anno un compiuto esame dei soli conti consuntivi di 1.230 comuni (su 1.326 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti), riferendo però anche sulla gestione finanziaria di una limitata platea di comuni con popolazione inferiore agli 8.000 abitanti.

Si fa presente poi che l'aggregato enti locali, ai fini del referto sul costo del lavoro, comprende province, comuni, comunità montane e camere di commercio, mentre questa relazione ha per oggetto precipuamente gli enti territoriali. Così, per armonia di trattazione, si è ritenuto di non utilizzare specificamente i dati delle camere di commercio, esposti accanto agli altri nelle tavole relative all'esercizio 1994.

Dovendo lavorare sui dati più recenti disponibili, la Sezione ha preferito offrire anzitutto per l'intero aggregato un panorama generale dei principali fenomeni relativi alla consistenza ed alle spese per il personale nel 1994, mettendo a confronto tra loro le risultanze specifiche di ciascuna categoria di enti. Per il 1995, le analisi possibili sulla base dei dati R.G.S. sono state compiute solo sull'universo dei comuni, che però nell'ambito dell'aggregato rappresenta ovviamente il settore di gran lunga più significativo per il numero di enti e di dipendenti, nonché per la massa dei movimenti finanziari connessi. Le indagini sono state concentrate, sia per il 1994 che per il 1995, sui fenomeni ritenuti di maggior rilievo nella prospettiva del rapido e profondo cambiamento dei modelli organizzativi degli enti locali, fortemente voluto da Parlamento e Governo negli ultimi anni.

La tavola 1 in allegato mostra, sulla base dei dati tratti dal conto annuale R.G.S., il numero degli enti dell'aggregato, distinti per categoria, tenuti all'invio del conto annuale 1994 e la conseguente situazione in termini di adempienze, inadempienze, di conti congruenti, incongruenti o incompleti. Tuttavia, a seguito di operazioni tecniche di "forzatura" delle incongruenze, di estrapolazioni e stime (sulle inadempienze), la R.G.S. ha fornito i dati per l'intero aggregato costituito da 8.640 enti.

Non fanno parte delle amministrazioni provinciali le province autonome di Trento e Bolzano che, per la loro particolare configurazione nell'ordinamento costituzionale, ai fini in

cui esso è "prodotto", cioè il grado di buona organizzazione dell'amministrazione stessa. L'insufficiente affidabilità dei dati rende più problematiche l'individuazione dei fattori patologici, la comprensione delle cause e l'elaborazione di proposte correttive.

esame sono assimilate alle regioni. Comunque, a seguito delle 8 nuove istituzioni, le province ordinarie sul territorio nazionale sono ormai 100.

Quanto alle comunità montane, si rammenta che tale tipologia di enti manca nella Regione Sicilia, perché i compiti istituzionali loro propri sono affidati alle province regionali. Si fa presente anche che, ad avviso della Sezione, i dati relativi alle comunità devono essere valutati alla luce della situazione che caratterizza da alcuni anni questi enti, il cui riordino (artt. 28, 29, 61 della legge 18 giugno 1990 n. 142) procede lentamente. Infatti, da notizie recentemente comunicate dall'UNCCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) risulta che a circa 7 anni dall'emanazione della legge di riforma soltanto 11 regioni hanno emesso gli indispensabili provvedimenti normativi di competenza. Il prospetto che segue riporta anche il numero delle comunità istituite.

Regione	Legge	N. Comunità montane
Piemonte	18 giugno 1992 n. 28, modificata con l.r. 9 ottobre 1995 n. 72	43
Veneto	3 luglio 1992 n. 19	19
Toscana	18 agosto 1992 n. 39	18
Lombardia	9 aprile 1993 n. 13	30
Emilia-Romagna	5 gennaio 1993 n. 1, modificata con legge 11 maggio 1993 n. 24	17
Basilicata	17 febbraio 1993 n. 9	14
Campania	1 settembre 1994 n. 31	27
Abruzzo	6 dicembre 1994 n. 92	19
Marche	16 gennaio 1995 n. 12	13
Valle D'Aosta	6 maggio 1994 n. 16	16
Liguria	19 aprile 1996 n. 20	19

La peculiare posizione di status rivestita dai segretari delle province e dei comuni ha suggerito l'opportunità di una separata ed analitica trattazione per l'intera categoria di questo personale dell'aggregato, che sarà effettuata come negli anni scorsi nel quadro del referto generale delle Sezioni Riunite sul costo del lavoro pubblico.

Nell'esposizione che segue, sono utilizzate per ragioni di uniformità le stesse definizioni e classificazioni adottate dalla R.G.S., che qui si riportano sinteticamente, rinviando per i particolari al conto annuale 1994.

A) Il restante personale comprende i dipendenti a part-time, temporanei non di ruolo e contrattisti. Per contrattista si intende il personale di ruolo, il cui rapporto di lavoro è regolato da un contratto di tipo privatistico (tipografo, chimico, edile, ecc.)

B) La spesa per le retribuzioni lorde (trattamento economico fisso ed accessorio) è quella sostenuta per le seguenti voci: stipendio, indennità integrativa speciale, compenso per lavoro straordinario, incentivi alla produttività, altre indennità e compensi vari, eventuali arretrati.

C) La retribuzione media annua lorda, già depurata dei recuperi per assenze, ritardi, scioperi, ecc., è stata calcolata rapportando alle unità uomo-anno le spese sostenute per singola voce retributiva. La 13^a mensilità è stata considerata come emolumento specifico, costituito dalle somme pagate a tale titolo per le singole voci retributive. Gli arretrati non sono compresi nella retribuzione.

D) Il costo del personale si determina aggiungendo alla retribuzione lorda del dipendente (trattamento fisso ed accessorio) i contributi a carico degli enti, le spese per indennità di missione ed altre varie, nonché le somme rimborsate dalle amministrazioni per il personale comandato presso le stesse; si deducono, invece, i rimborsi ricevuti allo stesso titolo.

E) Il costo del lavoro si determina aggiungendo ancora le ulteriori spese a carattere non direttamente retributivo (come formazione professionale, mensa, vestiario, equi indennizzi, ecc.).

F) La R.G.S. ha rilevato infine, a parte, le prestazioni esterne (convenzioni e contratti d'opera), avvertendo però che i valori riguardanti queste spese, rilevate per la prima volta nel 1994, abbisognano di alcuni approfondimenti sulle modalità di rilevazione e sui contenuti delle singole voci.

3.7.2 Dotazioni organiche e vacanze

L'organico si riferisce a posti coperti o da coprire per rapporti di lavoro a tempo indeterminato (sia a tempo pieno che parziale) ed esclude quindi il numero delle posizioni temporanee, coperte con contratti di lavoro a termine presenti in un determinato momento.

Nella valutazione del livello di copertura delle piante organiche degli enti locali per gli anni 1994 e 1995, occorre avvertire preliminarmente che spesso si tratta di dati ancora poco attendibili.

Nel sistema normativo previgente, infatti, esse si caratterizzavano per la loro sostanziale rigidità, causa almeno in parte della formazione del precariato (alla cui sanatoria si è prima o poi provveduto) e dell'estrema vischiosità con cui gli enti si adeguavano alle proprie esigenze organizzative. Numerose disposizioni di legge ribadivano che per ogni ampliamento dell'organico di diritto con conseguente aumento di spesa era richiesta specifica approvazione da parte dell'autorità sovraordinata. Così l'assunzione di "restante personale" è stata una pratica largamente diffusa nell'ambito dell'aggregato.

La rigidità del sistema ha provocato anomalie e distorsioni nel corso del tempo. In occasione della verifica dei comuni dissestati la Sezione ha potuto riscontrare, per esempio, che a molti erano stati approvati organici sovradimensionati. Per converso, il pulviscolo degli enti di piccole dimensioni si dibatte ancora in effettive difficoltà di funzionamento perché, in relazione ai parametri normativi legati alla popolazione, essi dovrebbero assicurare tutti i servizi con pochissimi dipendenti di bassa qualifica. Vero è, peraltro, che oggi l'art. 26 della legge n.142 del 1990 li stimola a sperimentare forme associative in modo da svolgere congiuntamente molteplici attività con riduzione dei costi.

Si è andato così affermando il principio del superamento delle piante organiche di diritto verso un sistema di dotazioni di fatto, allo scopo di eliminare quel differenziale di posti vacanti che forniva alle amministrazioni il destro di richiedere assunzioni per coprire vuoti spesso non collegati ad esigenze effettive e durature.

In materia di dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni, il legislatore è intervenuto più volte, in questi ultimi anni, nell'intento di sottoporle ad un periodico moni-

toraggio, passando attraverso un'operazione di ricognizione, verifica e valutazione delle esigenze di ciascuna organizzazione. L'operazione di verifica dei carichi di lavoro è stata imposta dunque nel presupposto, peraltro non esplicitato, dell'esistenza di un esubero generalizzato di posti rispetto alle reali necessità. Le disposizioni del d. l.vo n. 29 del 1993, seguite da quelle della legge 24 dicembre 1993 n. 537, sono intervenute dopo un lungo e persistente periodo di limitazione delle assunzioni che aveva determinato larghi vuoti negli "organici" di molti enti. La legge n.537 ha fissato poi una cadenza biennale alla revisione dei carichi di lavoro.

In prima battuta, e in attesa di pervenire ad una nuova dotazione organica ricavata dall'analisi dei carichi di lavoro, tutte le dotazioni organiche venivano, per legge, provvisoriamente determinate nella misura del numero dei posti coperti alla data del 31 agosto 1993, più quelli impegnati da operazioni di concorso o di selezione pubblica (art.3 comma.6 della legge n.537).

Però già il d.l. n. 574 del 1994 all'art. 31 esentava gli enti locali "sani" con popolazione non superiore a 10.000 abitanti dalla rilevazione dei carichi di lavoro. Era questa una disposizione dei c.d. decreti Maroni (più volte reiterati ma non convertiti in legge), che successivi provvedimenti di legge hanno ripreso ed attualizzato.

Per effetto delle modificazioni recate al comma 11 dell'art.3 della legge n. 537 dal d.l. 5 agosto 1996 n. 409, gli enti locali con popolazione non superiore a 15.000 abitanti non sono più tenuti alla rilevazione dei predetti carichi, purché non versino in situazioni strutturalmente deficitarie. In ogni caso, per gli altri enti locali che si trovino nelle medesime condizioni, la verifica dei carichi di lavoro in conformità ai criteri stabiliti dal d.l.vo n. 29, costituisce presupposto indispensabile per la rideterminazione della dotazione organica e condizione necessaria per effettuare nuove assunzioni.

Attualmente, la recente legge 15 maggio 1997 n. 127 con l'art.6 comma 14 ha confermato l'esenzione degli enti sani non superiori a 15.000 abitanti dall'obbligo di questa rilevazione, modulando così la loro autonomia gestionale con riferimento alla situazione finanziaria.

L'intenzione del legislatore di orientare l'operazione anche al contenimento della spesa è stata chiaramente espressa dalla legge 28 dicembre 1995 n. 549 (il c.d. collegato alla Finanziaria 1996), poiché l'art.1 comma 9 ha fissato un tetto agli oneri di spesa derivanti dalla ridefinizione delle dotazioni, che non possono superare quelli conseguenti alla provvisoria rideterminazione delle stesse.

In concreto, gli enti locali si sono dovuti confrontare con un meccanismo di rilevazione complicato e con il susseguirsi di farraginosi provvedimenti legislativi volti a disciplinare diversamente la materia per enti sani o dissestati, di piccole dimensioni o no, con strascico di dubbi interpretativi. La legge n.662 del 1996 già citata, per esempio, all'art. 1 comma 53 sancisce il principio della riduzione automatica del 15% delle dotazioni organiche per le amministrazioni pubbliche che entro il 30 aprile 1997 non abbiano ancora rideterminato le stesse, previa verifica dei carichi di lavoro. Però, alla luce del combinato disposto dei precedenti commi 46 e 52 dell'art.1, gli enti locali sani e quelli dissestati con bilancio stabilmente riequilibrato sono esclusi da tale misura coattiva.

A prescindere dalle difficoltà tecniche di attuazione del programma di ridefinizione degli organici, nel mondo degli enti locali è stato comunque osservato che si tratta in sostanza di un meccanismo non ancora sufficientemente rispettoso della propria autonomia, prefiggendosi l'obiettivo di regolare centralisticamente la consistenza e la distribuzione del

personale. In punto di assetto organizzativo, accanto alla caduta di qualsiasi blocco delle assunzioni, per gli enti sani si dovrebbe pervenire addirittura all'abolizione del concetto di pianta organica, perché entrambi gli istituti ingessano le strutture operative impedendo così il necessario dinamismo gestionale. Il vero organico dell'ente, insomma, dovrebbe essere rappresentato dal numero di stipendi annui che può pagare.

Si tratta di una prospettiva marcatamente evolutiva, che a ben vedere però non appare in contrasto con le finalità perseguite alla lunga dall'attuale disciplina normativa basata su impulsi centrali e generalizzati. Considerata poi la situazione in cui si trova ad operare la pubblica amministrazione, è probabilmente indispensabile passare attraverso la presente prima fase, rigorosamente procedimentalizzata, per riorganizzare gli uffici e verificare che ci siano i dipendenti "giusti". Altrimenti, sarebbe illusorio il tentativo di contenere il costo del lavoro pubblico, accrescere l'efficienza del personale, individuare vistosi esuberi o carenze di addetti, avviare le conseguenti procedure di mobilità per riequilibrare le effettive esigenze.

La validità dei criteri prescelti dal legislatore sarà misurata alla stregua dei risultati raggiunti ad operazione conclusa, ma non si può negare che l'elenco dei "prodotti" realizzati e delle correlative risorse umane necessarie rappresenti un'utile base su cui costruire indici di efficienza.

Gli enti locali, nel quadro della loro autonomia, hanno scelto di verificare i carichi di lavoro secondo metodologie proprie, ovvero utilizzando quelle predisposte per tempo dalle rispettive associazioni (ANCI, UPI, UNCEM), per venire incontro alle peculiarità di ciascuna categoria di enti e semplificare le operazioni degli organismi più piccoli.

Questi accenni alla rapida evoluzione impressa dal legislatore all'istituto delle piante organiche rende possibile una migliore comprensione delle tavole che ora vengono illustrate.

a) Aggregato 1994

Le piante organiche del personale di ruolo dell'aggregato (esclusi i segretari) nel 1994 prevedevano complessivamente 584.311 posti, di cui 8.691 per i dirigenti e 575.620 per il personale dei livelli (tavola 2 in allegato).

Nell'ambito dell'aggregato, la più alta incidenza delle piante organiche dei dirigenti rispetto a quelle del personale dei livelli è risultata nelle comunità montane (7,14%), dove però le funzioni di segretario generale sono svolte appunto dai dirigenti. La più bassa incidenza è stata nei comuni (1,2%) ed il dato è certamente correlato al noto fenomeno per cui negli enti piccoli, privi di posti dirigenziali, le responsabilità di vertice sono affidate ai dipendenti con la qualifica funzionale più elevata (8^a o 7^a).

Alla fine del 1994, il personale di ruolo in servizio risultava di 556.459 unità e le vacanze complessive erano di 27.852 elementi, pari al 4,8%. Nell'aggregato c'è stata vacanza del 16,1% per i dirigenti e del 4,6% per il personale dei livelli, e tale situazione ha trovato riscontro in varia misura presso ciascuna tipologia di enti.

Gli enti, inoltre, per anni hanno fronteggiato almeno in parte le difficoltà derivanti da carenza di personale e dai vincoli normativi alle nuove assunzioni, ricorrendo più o meno largamente al restante personale, che alla fine del 1994 ha costituito nell'aggregato l'8,9% rispetto al totale del personale dei livelli.

Anno 1994 - Aggregato enti locali: rapporto tra "restante personale" e personale dei livelli

AGGREGATO ENTI LOCALI	LIVELLI	RESTANTE PERSONALE	%
	a	b	b/a
PROVINCE	59.069	3.196	5,4
COMUNI	478.708	42.192	8,8
COMUNITA' MONTANE	4.512	2.873	63,7
CAMERE DI COMMERCIO	6.874	482	7,0
TOTALI AGGREGATO	549.163	48.743	8,9

L'incidenza sale al 63,7% nelle comunità montane, e trova spiegazione nel fatto che in genere, le regioni hanno autorizzato gli enti ad assumere personale a tempo determinato (molto più raramente a tempo indeterminato) per attività di forestazione.

Lo stato di attuazione delle norme relative ai carichi di lavoro nei comuni è stato oggetto di indagine da parte dell'Istat nel 1994, che ha riferito i risultati nel "Rapporto annuale sulla situazione del Paese per l'anno 1994".⁷⁶

Nel campione sono stati compresi 1.256 enti, tra cui tutti quelli con popolazione superiore ai 20.000 abitanti (cioè 460). Il tasso di risposta al questionario è risultato pari al 42% per questi ultimi, del 37% per quelli inferiori ai 20.000 abitanti. L'indagine ha confermato la scarsa flessibilità con cui in passato è stata gestita la pianta organica. Al momento della rideterminazione provvisoria delle dotazioni alla data del 31 agosto 1993, il grado di copertura della pianta organica risultava pari in media al 77% (nelle regioni centrali pari all'83%; nelle meridionali pari al 72%; nelle isole pari al 66%; in quelle settentrionali pari alla media nazionale).

A fronte della quota di posti vacanti, solo il 48% dei comuni rispondenti al questionario aveva attivato le procedure per la misurazione dei carichi di lavoro entro la fine del terzo trimestre 1994, con netta prevalenza di quelli appartenenti alle aree settentrionali e centrale e con una regolare tendenza all'aumento in connessione col crescere dell'ampiezza demografica. Tra i motivi più frequenti del ritardo, gli enti hanno segnalato la difficoltà di individuare una metodologia adatta, l'indisponibilità di risorse interne capaci di svolgere le operazioni necessarie, la scelta di attendere modifiche normative.

Tra gli enti che hanno attivato la rilevazione, circa il 66% ha concluso l'operazione e deliberato la nuova pianta organica. In media il 46% di essi ha diminuito i posti in ruolo, il 40% ha aumentato le precedenti dotazioni organiche ed infine il 14% non ha prodotto alcuna variazione. Dal punto di vista delle classi dimensionali, i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti hanno mostrato tendenza a diminuire i posti in ruolo; al contrario, quelli più piccoli hanno indicato un incremento.

Alla stregua di un censimento effettuato dal Ministero dell'Interno, è risultato poi che nel 1995 il 50% delle province ed il 29% delle comunità montane avevano rideterminato le piante organiche.⁷⁷

⁷⁶ V. anche Dipartimento della Funzione Pubblica, Relazione sullo stato della P.A. 1994-1995, vol. 1, pag. 46 e segg.

⁷⁷ Guida normativa ANCI 1997, vol. 1°, pag. 309.

Da notizie di fonte UNCEM, si è appreso che attualmente anche le comunità montane superiori a 15.000 abitanti (quelle inferiori sono esentate) hanno provveduto a ridefinire le dotazioni organiche.

b) Comuni 1995

La dotazione organica dei dipendenti di ruolo (esclusi i segretari) ammonta a 537.491 posti, così ripartiti: dirigenti 6.521 pari all'1,2% e personale dei livelli 530.970, pari al 98,8%.

Anno 1995 Comuni. Dotazioni organiche, personale in servizio al
31/12/95 vacanze-esuberi

PERSONALE	ORGANICO	31/12/95	VACANZE ESUBERI	
	a	c	c-a	c/a
DIRIGENTI	6.521	5.119	-1.402	-21,5
VIII	19.750	14.910	-4.840	-24,5
VII	44.289	38.321	-5.968	-13,5
VI	117.056	110.143	-6.913	-5,9
V	108.263	94.983	-13.280	-12,3
IV	99.088	89.019	-10.069	-10,2
III	131.570	123.569	-8.001	-6,1
II	9.173	7.559	-1.614	-17,6
I	1.781	1.074	-707	-39,7
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	530.970	479.578	-51.392	-9,7
TOTALE GENERALE	537.491	484.697	-52.794	-9,8

Considerato che i dirigenti in servizio alla fine dell'anno sono 5.119 ed il personale dei livelli alla stessa data è di 479.578 unità, si rileva una vacanza organica ripettivamente di 1.402 unità (21,5%) e di 51.392 unità (9,7%). I dati esposti evidenziano dunque una vacanza per tutto il personale di ruolo di 52.794 unità, pari al 9,8%.

Tutti i livelli sono interessati dal fenomeno. Le maggiori carenze si riscontrano, nell'ordine, nell'8° (24,5%), nel 7° (13,5%) e nel 5° livello (12,3%), tenuto conto che le alte percentuali del 1° e 2° livello sono scarsamente significative, come in genere tutti i dati fisici e finanziari relativi a queste qualifiche.

Esaminando l'aggregato 1994, sono già state esposte le ragioni per cui il grado di copertura delle piante organiche dovrebbe essere valutato per ciascun ente alla luce delle sue effettive esigenze operative e della rilevazione dei carichi di lavoro, che per la maggior parte dei comuni nel 1995 non era ancora conclusa. Infatti da un censimento curato dal Ministero dell'interno è risultato che nell'anno in riferimento solo il 39% dei comuni aveva rideterminato le proprie dotazioni organiche.⁷⁸

3.7.3 Struttura del personale, consistenza e variazioni

La normativa del d.l.vo n.29 del 1993 ha profondamente rinnovato la precedente disciplina del pubblico impiego espressa dalla legge quadro n.93 del 1983, ricostruendo

⁷⁸ Guida normativa ANCI 1997, vol. I°, pag. 309.

l'intera materia intorno ai principi della "privatizzazione" e "contrattualizzazione", col conseguente inserimento dei rapporti d'impiego nella cornice del diritto civile e della contrattazione collettiva o individuale.

Nell'ambito del processo di riforma avviato con la legge 23 ottobre 1992 n.421, le attuali problematiche del personale riguardano essenzialmente i seguenti aspetti:

- consistenza complessiva del personale in servizio e consistenza del personale presso ciascuna amministrazione; distribuzione di esso in rapporto a quantità e qualità dei servizi da rendere;
- qualificazione professionale adeguata alle esigenze operative;
- acquisizione di nuovo personale mediante sistemi trasparenti, snelli e poco costosi.

Quando la riforma sarà sostanzialmente realizzata, posti determinati vincoli generali di spesa e individuati taluni criteri di massima, la politica di gestione del personale dovrà avvenire nella sede propria, cioè dove si opera e si producono i servizi.

Le norme del d.l.vo n.29 sull'organizzazione degli uffici e sui rapporti di impiego, sia pure nel rispetto delle autonomie, sono dirette anche agli enti locali e rappresentano una vera e propria svolta innovativa del sistema, pur se il processo si va sviluppando gradualmente, in modo tale che nel periodo transitorio per molti istituti sono state mantenute in vigore le norme preesistenti, disapplicate solo a seguito della stipulazione dei contratti collettivi nuovi (art.72 del d.l.vo n.29, modificato dall'art.36 del d.l.vo n.546 del 1993).

Nel rinnovato scenario delle amministrazioni pubbliche, i decreti legislativi di attuazione della legge n.421 del 1992 attribuiscono ai dirigenti un ruolo decisivo, avendo inteso responsabilizzare le autonomie e favorire il decentramento delle decisioni. Per avviare un processo che si evolva in tal senso, non può escludersi che per un certo periodo ancora sia necessario un forte impulso centrale, data la situazione concreta attuale, non sempre pronta ad accogliere profonde trasformazioni gestionali.

Questo mutamento culturale richiede due condizioni, entrambe considerate dalla legislazione specifica degli ultimi anni: l'assegnazione agli uffici dirigenziali di quota parte del bilancio (ristrutturato per centri di costo) per la realizzazione dei programmi di competenza (cfr. art.14 d.l.vo n.29 e art.11 d.l.vo n.77 del 1995) e la selezione dall'attuale abbondante dirigenza di un "management" giovane, qualificato sul piano tecnico-professionale, motivato ed autonomo rispetto all'autorità politica.

Alla luce degli articoli 30 e 31 del d.l.vo n.29, anche gli enti locali devono individuare gli uffici dirigenziali ed attribuire gli incarichi di direzione relativi, ma si deve rilevare che ad essi, dopo l'intervento della legge n.127 del 1997, non si applica più la procedura di cui all'art.31 comma 1 punto B del medesimo d.l.vo relativa alla rideterminazione degli uffici dirigenziali, al fine di conseguire necessariamente la riduzione non inferiore al 10% dei medesimi e una corrispondente riduzione delle dotazioni organiche.

L'art.15 del d.l.vo n.29 prevede anche per gli enti locali la dirigenza su un unico livello. Ne deriva quindi l'unificazione dei due livelli dirigenziali di 9° e 10° qualifica in una sola posizione, con salvezza delle posizioni precedenti fino all'entrata in vigore del 1° contratto collettivo nazionale. Sembra così favorita una maggiore capacità di adattamento della dirigenza al principio della dinamicità degli uffici e degli organici.

Quanto alla distribuzione del personale tra qualifiche e livelli, va anzitutto chiarito che il d.l.vo n.29 non ha modificato l'assetto degli enti locali quale risulta in base alla loro classificazione. Poiché l'eventuale elevazione di classe non comporta in alcun caso l'automatica istituzione di profili professionali superiori rispetto a quelli già presenti, trova conferma

quanto già avveniva in precedenza, cioè che le funzioni gestionali ed amministrative dirigenziali nei piccoli enti devono essere affidate al personale appartenente alle figure apicali (generalmente di settimo ed ottavo livello) ovvero al segretario comunale in assenza anche di queste (v. in proposito l'art. 45 del CCNL sottoscritto il 6 aprile 1995, che si applica se l'amministrazione non abbia dettato disposizioni diverse nello statuto o nel regolamento di organizzazione). Oggi, comunque, l'art. 6 comma 3 della legge 127 del 1997 non specifica più il livello di appartenenza del personale cui vanno attribuite le funzioni dirigenziali.

In punto di struttura complessiva del personale, a prescindere dalla situazione di vacanze/eccedenze rispetto alle piante organiche, si deve ricordare che essa è tuttora il frutto dell'applicazione di favore della riforma del pubblico impiego dei primi anni '80 (legge n. 312 del 1980 estesa anche al settore non statale e legge-quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983), nata per migliorare la qualità dell'amministrazione ed eliminare le sperequazioni del trattamento economico sostituendo le carriere tradizionali col sistema delle qualifiche professionali.

Al contrario, la soppressione in linea di massima della progressione verticale e la previsione solo di quella economica per classi di stipendio e scatti periodici determinarono la scomparsa dei meccanismi di accelerazione/rallentamento delle carriere connessi al merito/demerito. Ciò ha comportato appiattimento e demotivazione del personale, causa ed effetto di miglioramenti economici generalizzati, attraverso la rincorsa di concorsi interni, passaggi di livello, riallineamenti, reinquadramenti in qualifiche superiori ecc.

E' esemplare al riguardo la vicenda che si riporta qui di seguito ed interessa ancora oggi decine di migliaia di dipendenti degli enti locali di tutta l'Italia, con la precisazione tuttavia che essa ha inciso limitatamente nelle comunità montane, enti "giovani" dotati per lo più di personale con pochi anni di servizio.

Con la sentenza n. 1 del 1996, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3 comma 6-bis della legge n. 537 del 1993 (inserito dall'art. 2 della legge n. 596 del 1994 di conversione del d.l. n. 515 del 1994) così redatto: "I provvedimenti deliberativi riguardanti il trattamento del personale degli enti locali che, adottati prima del 31 agosto 1993, abbiano previsto profili professionali od operato inquadramenti in modo difforme dalle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983 n. 347 e successive modificazioni ed integrazioni, sono validi ed efficaci". In proposito, il giudice delle leggi ha rilevato che si tratta di una "sanatoria in bianco" per la indeterminatezza della previsione e col suo intervento ha posto in condizioni di dubbia legittimità gli inquadramenti del personale di una moltitudine di enti locali, con immaginabili ripercussioni sulla gestione delle risorse umane e sulla funzionalità delle amministrazioni, per non parlare dell'allarme tra i dipendenti interessati e le rappresentanze di categoria.

D'altra parte, è noto che in passato erano stati attribuiti spesso inquadramenti in qualifiche superiori a quelle effettivamente spettanti, con oneri aggiuntivi per la finanza pubblica e diffuso contenzioso davanti alla giustizia amministrativa. Di qui l'esigenza pratica ineludibile di una sanatoria mirata e responsabile per la massima parte di posizioni comunque consolidate nel corso degli anni. Il legislatore, con la recentissima legge n. 127 (art. 6 comma 17), ha così imposto agli enti di annullare i provvedimenti illegittimi, con contestuale bando dei concorsi per la copertura dei posti resisi vacanti per effetto dell'annullamento. La selezione, da effettuare con concorsi interni per titoli e colloquio, è riservata ai dipendenti appartenenti alla qualifica immediatamente inferiore, che abbiano svolto almeno cinque anni di effettivo servizio nella medesima qualifica, nonché ai dipendenti provvisti del titolo di

studio immediatamente inferiore a quello prescritto per l'accesso alla qualifica corrispondente.

A causa del funzionamento deludente della riforma degli anni '80, già la piattaforma unitaria proposta dalle tre confederazioni sindacali nel 1992 in vista della nuova contrattazione collettiva conteneva la richiesta di revisione dell'ordinamento professionale basato sulle qualifiche e sui profili, perché viziato da un'eccessiva frammentazione di funzioni e mansioni che ostacola qualsiasi flessibilità nella gestione delle risorse umane. Si pensava, per esempio, alla riduzione delle qualifiche funzionali ed alla previsione di uno sviluppo economico orizzontale articolato su alcune posizioni raggiungibili mediante procedure di selezione. L'argomento, nel frattempo, ha formato oggetto di un apposito confronto negoziale tra le parti ancora in corso, i cui attuali risultati saranno sintetizzati in prosieguo in occasione dell'esame della nuova contrattazione collettiva.

Il rapporto di lavoro a tempo determinato è stato ed è tuttora nel settore pubblico una questione delicata, perché la legislazione ha perseguito di volta in volta obiettivi diversi: alleggerimento della pressione sociale a titolo di ammortizzatore; attenuazione del rigore del blocco del turn-over; strumento per spingere a soluzione problemi operativi mediante progetti finalizzati oppure per affrontare eccezionali punte di lavoro (scadenze elettorali, censimenti della popolazione, ecc.). Nel contempo, i vincoli e le innegabili cautele eretti dalle norme intorno a questo istituto non hanno impedito il formarsi nel tempo di ampie sacche di precariato, a cui si è periodicamente provveduto con generose sanatorie.

La legge n. 3 del 1979 aveva consentito agli enti locali la costituzione di rapporti di lavoro a termine di durata non superiore a 90 giorni e non immediatamente rinnovabili, per fare fronte ad esigenze straordinarie e a punte di lavoro stagionale. Le leggi finanziarie degli anni successivi confermarono tali possibilità. La legge n. 144 del 1989 ridusse a 60 giorni la durata massima del rapporto. Parallelamente, gli accordi sindacali e poi il legislatore (legge n. 554 del 1988) sviluppavano negli anni 1985-1988 il tema del lavoro temporaneo per progetti speciali, intesi a realizzare nuovi servizi o a migliorare quelli esistenti. Lo scopo evidente era anche quello di combattere la disoccupazione. La predetta legge n. 554, che ha assunto notevole rilevanza nell'ambito degli enti locali, prevedeva anche la proroga di questi rapporti a termine da uno a due anni per eccezionali esigenze.

L'eventuale passaggio in ruolo del personale assunto per esigenze stagionali era disciplinato dall'accordo sindacale recepito col D.P.R. n. 494 del 1987 (art. 25). Anche dopo la legge n. 236 del 1993, sono intervenuti altri provvedimenti, che in vario modo hanno offerto agli enti la possibilità di inserimento in ruolo dei soggetti utilizzati con rapporti di lavoro a termine costituiti in esecuzione di numerose norme succedutesi nel tempo.

L'introduzione del rapporto di lavoro a tempo parziale, già previsto per gli enti locali dai precedenti accordi collettivi, è stata generalizzata per tutte le amministrazioni pubbliche dalla legge n. 554 del 1988 e dal successivo DPCM n. 117 del 1989. La disciplina è stata richiamata all'art. 36 del d.l.vo n. 29. L'utilizzo dell'istituto era comunque riservato alla discrezionalità dei singoli enti, molti dei quali non hanno ritenuto di inserirlo nel proprio ordinamento.

Il personale dell'aggregato, come è noto, non ha mostrato finora propensione per questa forma di rapporto di lavoro, che ha interessato in prevalenza le donne per motivi familiari.

Ora il part-time è stato ridisegnato dall'art. 1, commi 56-59, della legge n. 662 del 1996 e reso applicabile a tutti i profili professionali appartenenti alle varie qualifiche e livelli,

ad esclusione di alcune categorie come il personale militare, di polizia e i vigili del fuoco. Per evidenti motivi di razionalità dell'organizzazione del lavoro, il part-time non è estensibile ai dipendenti con funzioni di direzione e coordinamento di strutture operative. Pertanto, resta precluso per i posti in organico superiori alla 6^a qualifica funzionale (v. art. 15 comma 4 del CCNL). L'istituto non si applica infine ai comuni la cui pianta organica sia inferiore a cinque unità di personale (art.1 comma 65 legge n.662 del 1996). Questa provvida disposizione è apprezzata nel mondo delle autonomie locali come un tangibile segno di attenzione per le peculiarità organizzative e funzionali degli enti di minori dimensioni demografiche, che altrimenti avrebbero corso il rischio di una paralisi operativa.

E' troppo presto per dire se il part-time da ora in poi avrà la diffusione sperata dal Parlamento e dal Governo per sconfiggere il doppio lavoro "sommerso" nella pubblica amministrazione.

Certo, l'obiettivo di trasformare a tempo parziale il 10% dei rapporti di lavoro appare ancora molto lontano, se è vero che allo stato i dipendenti degli enti locali avrebbero inviato poche centinaia di richieste per ottenere l'orario ridotto.

Resta da dire che anche la predetta legge n. 662 ha comunque pensato l'istituto secondo una disciplina sostanzialmente uniforme per tutte le amministrazioni. Si parla infine della definizione di un apposito contratto collettivo quadro per disciplinare la delicata fase dell'entrata a regime di questo nuovo part-time, per risolvere varie questioni, tra cui per esempio la trasformazione scaglionata dei rapporti di lavoro, se le domande di tempo parziale eccedessero i contingenti massimi previsti dalla legge.

3.7.3.1 Consistenza del personale

a) Aggregato 1994

Si premette che, secondo la Relazione generale sulla situazione economica del Paese nel 1994, durante il decennio precedente il personale pubblico era cresciuto complessivamente del 7%. La dinamica non era stata però uniforme: dopo una prima fase di lievitazione contenuta (1% annuo nel periodo 1984-1986), seguita da un biennio di crescita marcata (4%), si è verificata una fase quadriennale di incremento molto lento (un punto in tutto negli anni 1989-1992), sostanzialmente conclusa nel 1993.⁷⁹

Anno 1994 - Aggregato enti locali: consistenza del personale e sua distribuzione.

AGGREGATO ENTI LOCALI	N. ENTI	TOTALE PERSONALE
PROVINCE	92	63.944
COMUNI	8.102	526.019
COMUNITA' MONTANE	346	7.718
CAMERE DI COMMERCIO	100	7.521
TOTALI AGGREGATO	8.640	605.202

⁷⁹ Corte dei conti. Il costo del lavoro pubblico nel 1993, pag. 16.

La tavola mostra che il personale in servizio presso l'aggregato, formato da 8.640 enti, al termine dell'anno 1994 è risultato di 605.202 unità. I comuni da soli hanno superato gli 8/10 del totale con 526.019 unità.

La consistenza complessiva è così ripartita: dirigenti 7.296, pari all'1,20% del totale del personale in servizio; personale dei livelli 549.163, pari al 90,74%; restante personale 48.743, pari all'8,05% (v. tavole successive).

Si fa presente che l'assetto degli uffici e del personale delle comunità montane è stato definito con la legge n. 440 del 1987, a conclusione del processo volto a rendere omologo tale personale a quello delle altre categorie di enti locali.

Anno 1994 - Aggregato enti locali: incidenza delle donne sul totale del personale ruolo (dirigenti + personale dei livelli)

AGGREGATO ENTI LOCALI	DONNE	Personale di ruolo (dirigenti + livelli)	%
	a	b	a/b
PROVINCE	21.454	60.748	35,3
COMUNI	210.208	483.827	43,4
COMUNITA' MONTANE	1.928	4.845	39,8
CAMERE DI COMMERCIO	3.617	7.039	51,4
TOTALI AGGREGATO	237.207	556.459	42,6

I dipendenti di ruolo presso l'aggregato sono stati 556.459, di cui 237.207 donne, pari al 42,6% del totale. Secondo i dati analitici, la media della presenza femminile è risultata del 43,4% nei comuni, del 39,8% negli enti montani e del 35,3% nelle province.

Si tratta, quindi, di una presenza ampia nel complesso, a cui peraltro si può applicare anche nel 1994 la valutazione già fornita dal referto della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico nel 1993, dove si affermava a pag. 21 che per il personale amministrativo medio-alto esiste una tendenza costante: l'incidenza delle donne cala al crescere del livello della categoria di personale e, all'interno della categoria, al crescere del livello delle qualifiche.

Anno 1994 - Aggregato enti locali: rapporto tra dirigenti e personale dei livelli

AGGREGATO ENTI LOCALI	PERSONALE DEI LIVELLI	DIRIGENTI	%
	a	b	b/a
PROVINCE	59.069	1.679	2,8
COMUNI	478.708	5.119	1,1
COMUNITA' MONTANE	4.512	333	7,4
CAMERE DI COMMERCIO	6.874	165	2,4
TOTALI AGGREGATO	549.163	7.296	1,3