

comuni esaminati hanno fatto registrare i risultati indicati nei prospetti che seguono:

(importi in milioni di lire)

| <b>Impegni di competenza per categorie economiche</b> |                   |                   |              |
|-------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|--------------|
|                                                       | 1995              | 1996              | variazione % |
| Personale                                             | 17.098.810        | 18.174.624        | 6,29         |
| Acquisto beni e servizi                               | 18.930.576        | 21.198.536        | 11,98        |
| Trasferimenti correnti                                | 7.093.622         | 6.409.139         | -9,64        |
| Interni passivi                                       | 4.998.429         | 4.842.883         | -3,11        |
| Altre categorie                                       | 3.632.353         | 2.936.040         | -23,71       |
| <b>totale impegni comp.</b>                           | <b>51.753.790</b> | <b>53.561.222</b> | <b>3,49</b>  |

(importi in milioni di lire)

| <b>Impegni di competenze per categorie economiche</b> |                   |                   |              |
|-------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|--------------|
|                                                       | 1995              | 1996              | variazione % |
| Personale                                             | 17.019.722        | 17.631.131        | 3,59         |
| Acquisto beni e servizi                               | 17.546.542        | 19.339.458        | 10,21        |
| Trasferimenti correnti                                | 5.822.518         | 7.331.856         | 25,92        |
| Interni passivi                                       | 4.842.355         | 5.138.163         | 6,10         |
| Altre categorie                                       | 3.392.658         | 2.658.950         | -27,59       |
| <b>totale impegni comp.</b>                           | <b>48.623.795</b> | <b>52.099.558</b> | <b>7,14</b>  |

L'incidenza percentuale delle categorie economiche sul totale degli impegni di competenza si evidenzia nel seguente prospetto:

| <b>Impegni di competenza per categorie economiche</b> |               |               |
|-------------------------------------------------------|---------------|---------------|
|                                                       | 1995          | 1996          |
| Personale                                             | 33,03         | 33,93         |
| Acquisto beni e servizi                               | 36,57         | 39,57         |
| Trasferimenti correnti                                | 13,70         | 11,96         |
| Interni passivi                                       | 9,65          | 9,04          |
| Altre categorie                                       | 7,01          | 5,48          |
| <b>totale</b>                                         | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> |

Dai precedenti prospetti si rileva immediatamente l'aumento degli impegni di competenza per l'acquisto di beni e servizi (11,98%) e per il personale (6,29%) mentre risultano in diminuzione quelli di tutte le altre categorie. Anche come incidenza su totale della spesa corrente, gli impegni per l'acquisto di beni e servizi e quelli per il personale aumentano rispettivamente di 3 punti e di quasi 1 punto percentuale rispetto all'anno precedente mentre diminuisce l'incidenza di tutte le altre categorie minori.

#### 3.4.2.1 Spese per il personale

Dai prospetti che precedono si evidenzia un incremento, come già registrato per le province, degli impegni di spesa per il personale (6,29%) che sono lievitati oltre il limite del tasso programmato d'inflazione: infatti gli impegni di competenza sono stati pari a 18.174,6 miliardi contro i 17.098,8 miliardi dell'anno precedente. Anche la cassa ha registrato un aumento del 3,59 per cento essendo ammontati i pagamenti totali a 17.631,1 miliardi a fronte dei 17.019,7 miliardi del 1995. L'incidenza della spesa per il personale

sul totale della spesa corrente è risultata del 33,93 per cento mentre al termine dell'esempio precedente si era attestata sul 33,03 per cento.

Come già fatto presente nella relazione relativa al precedente esercizio finanziario 1995, si ritiene utile avvertire che i dati sulla spesa per il personale non possano trovare coincidenza con quelli rilevati dall'indagine sul costo del lavoro di tutta la pubblica amministrazione, distinti per comparto, indagine curata dalle Sezioni riunite di questa Corte. Ciò deriva dal fatto che i dati esposti in questo paragrafo riguardano, come precedentemente evidenziato, soltanto i comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti.

#### **3.4.2.2 Spese per l'acquisto di beni e servizi**

È questa la categoria che ha registrato il punto alto incremento di spesa rispetto all'anno precedente. Nel 1996 infatti gli impegni della categoria sono lievitati dell'11,98 per cento essendo stati impegnati nella competenza 21.198,5 miliardi a fronte dei 18.930,5 miliardi del 1995.

Un analogo incremento è riservato anche per i pagamenti totali (10,21%) essendo stati questi ultimi pari a 19.339,4 miliardi contro i 17.546,5 miliardi dell'anno precedente. La percentuale di incidenza delle spese è risultata la più alta fra le varie categorie, superando anche quella delle spese per il personale e attestandosi sul 39,57 per cento.

A livello regionale i più alti scostamenti in aumento degli impegni, rispetto alla suddetta media nazionale dell'11,98 per cento, si sono verificati tra i comuni delle regioni Basilicata (23,12%), Sicilia (21,42%), Valle d'Aosta (18,43%) e Molise (18,28) mentre tra le classi demografiche sono stati i comuni della classe ottava quelli che mediamente hanno fatto registrare il più alto indice di incremento di spesa nella categoria (15,04%).

#### **3.4.2.3 Spese per trasferimenti correnti**

A differenza del precedente esercizio 1995 quando questa categoria aveva fatto registrare la più alta lievitazione delle risorse impegnate, nell'esercizio 1995 gli impegni per trasferimenti correnti sono diminuiti in misura di molto superiore alla media nazionale. Infatti gli impegni di competenza della categoria sono stati pari a 6.409,1 miliardi contro i 7.093,6 miliardi dell'anno precedente con una riduzione percentuale del 9,64 per cento. La categoria ha assorbito, nell'anno 1996, l'11,96 per cento delle risorse impegnate in conto competenza nel comparto della spesa corrente contro il 13,70 per cento del 1995.

I pagamenti totali invece hanno registrato un incremento rilevante essendo passati dai 5.822,5 miliardi del 1995 ai 7.331,8 miliardi del 1996 con un incremento del 25,92 per cento.

Per i dati aggregati secondo aree geografiche, regioni e classi demografiche si rinvia ai prospetti del volume degli allegati alla presente relazione dai quali può rilevarsi che le regioni che hanno registrato la più alta percentuale di diminuzione della spesa nella categoria sono stati il Lazio (-48,70%) seguito dalla Sardegna (-13,05%) mentre fra le classi demografiche è stata la classe 11<sup>a</sup> quella che ha registrato la più alta percentuale di decremento della spesa nella categoria (-32,25%) e su cui ha influito, in maniera decisiva, la rilevante diminuzione evidenziata dal comune di Roma (-50,43%).

### 3.4.2.4 Spese per interessi passivi

La tendenza in diminuzione già evidenziata negli esercizi 1994 e 1995, è continuata per questa categoria di spesa anche nell'esercizio 1996. Gli impegni per interessi passivi infatti sono stati pari a 4.842,8 miliardi a fronte dei 4.998,4 miliardi dell'anno precedente con un decremento del 3,11 per cento. La categoria ha assorbito risorse per appena il 9,04 per cento del totale della spesa corrente contro il 9,65 per cento del 1995.

Risultano invece essere aumentati i pagamenti totali che sono ammontati a 5.138,1 miliardi contro i 4.842,3 miliardi dell'anno precedente con un incremento del 6,10 per cento.

### 3.4.3 Spese per Sezioni

Aggregando i dati sulla base delle funzioni svolte si ritiene opportuno fornire elementi di valutazione su alcune significative sezioni di spesa delle amministrazioni comunali come l'amministrazione generale, le azioni ed interventi nel campo sociale ed i trasporti e comunicazioni.

Come per le amministrazioni provinciali i dati, che si espongono nei prospetti che seguono, riguardano gli impegni di competenza e i pagamenti totali (cassa).

(importi in milioni di lire)

| <b>Impegni di competenza per alcune sezioni di spesa</b> |            |            |              |
|----------------------------------------------------------|------------|------------|--------------|
|                                                          | 1995       | 1996       | variazione % |
| Amministrazione generale (Sez.1)                         | 10.127.125 | 10.961.774 | 8,24         |
| Azione e interventi nel campo sociale (sez.6)            | 17.288.249 | 18.728.928 | 8,33         |
| Trasporti e comunicazioni (Sez. 7)                       | 7.123.899  | 5.445.509  | -23,55       |

(importi in milioni di lire)

| <b>Pagamenti totali (competenza + residui) per alcune sezioni di spesa</b> |            |            |              |
|----------------------------------------------------------------------------|------------|------------|--------------|
|                                                                            | 1995       | 1996       | variazione % |
| Amministrazione generale (Sez.1)                                           | 9.695.661  | 10.199.045 | 5,19         |
| Azioni e interventi nel campo sociale (Sez.6)                              | 16.552.702 | 17.723.905 | 7,07         |
| Trasporti e comunicazioni (Sez.7)                                          | 5.781.782  | 6.649.829  | 15,01        |

#### 3.4.3.1 Spese per l'amministrazione generale

I dati, rilevati dai conti consuntivi, di questa Sezione, indicano le risorse che gli enti impiegano per l'organizzazione dei servizi necessari allo svolgimento della loro attività istituzionale.

L'insieme dei comuni esaminati, nel corso dell'esercizio 1996, ha destinato, per il settore di riferimento, risorse per 10.961,7 miliardi. A tale importo infatti sono ammontati gli impegni di competenza effettuati nel 1996 a fronte dei 10.127,1 miliardi dell'anno precedente, con un aumento di risorse destinate al settore dell'8,24 per cento.

Anche i dati di cassa fanno rilevare un incremento del 5,19 per cento rispetto al precedente esercizio 1995: infatti i pagamenti totali (competenza + residui) sono stati pari a 10.199 miliardi contro i 9.695,6 miliardi del 1995.

A livello regionale è risultato che i comuni che hanno impegnato più risorse nel settore rispetto all'anno precedente sono stati quelli delle regioni Valle d'Aosta (17,42%), Basilicata (12,95%) e Lazio (11,91%).

### **3.4.3.2 Spese per azioni e interventi nel campo sociale**

In questo settore di spesa vengono, come è noto, allocate le spese per interventi di natura sociale fra i quali rientrano i servizi di assistenza sociale, delle farmacie comunali, della nettezza urbana, dello smaltimento dei rifiuti, delle fognature ecc.

Come negli anni precedenti, questa sezione è quella per la quale gli enti impiegano più risorse rispetto a tutte le altre. Gli impegni di competenza nel corso del 1995, risultano ammontare a 18.728,9 miliardi contro i 17.288,2 miliardi dell'anno precedente con un incremento dell'8,33 per cento.

I pagamenti totali (cassa) sono stati pari a 17.723,9 miliardi a fronte dei 16.552,7 miliardi del 1995 con una lievitazione del 7,07 per cento.

Percentuali di impegni sensibilmente superiori alla media nazionale hanno fatto registrare i comuni delle regioni Basilicata (25,25%), Valle d'Aosta (16,74%), Sicilia (16,63%) e Trentino-Alto Adige (12,52%) mentre, a livello di classi demografiche, sono state le classi dei comuni più piccoli a registrare incrementi più rilevanti di risorse destinate al settore (6<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup> classe demografica).

### **3.4.3.3 Spese per trasporti e comunicazioni**

La Sezione fa rilevare i dati dell'onere finanziario sostenuto dai comuni nel campo dei trasporti e delle comunicazioni.

In controtendenza con gli aumenti di spesa nel settore verificatosi negli anni immediatamente precedenti (nel 1994 e nel 1995 si erano rilevati incrementi di spesa rispettivamente del 6,47% e del 12,86%) nel corso del 1996 l'onere finanziario della totalità dei comuni esaminati è risultato meno consistente; infatti gli impegni di competenza della sezione sono stati pari a 5.445,5 miliardi contro i 7.123,8 miliardi del 1995 con un decremento del 23,55 per cento.

Rilevanti diminuzioni di spesa, destinata ai trasporti e comunicazioni, hanno fatto registrare i comuni delle regioni Lazio (-53,10%) e Lombardia (-38,44%) ed in entrambi i casi lo scostamento, rispetto all'anno precedente, è da ricondurre al notevole decremento di risorse impiegate dai comuni capoluogo Roma e Milano che hanno fatto rilevare diminuzioni rispettivamente dell'ordine del 55,88 per cento e del 50,37 per cento rispetto al 1995.

Sono cresciuti invece del 15,01 per cento i pagamenti totali (in conto competenza ed in conto residui); infatti sono stati complessivamente pagati 6.649,8 miliardi a fronte dei 5.781,7 miliardi dell'anno precedente.

Per una più particolare visione della spesa del settore per aree geografiche, regioni e classi demografiche si rinvia ai prospetti pubblicati nel volume degli allegati.

## **3.5 Indicatori finanziari della spesa corrente dei comuni**

Come per gli esercizi precedenti anche per l'esercizio 1996, si ritiene utile fornire elementi di valutazione su alcuni settori di spesa delle amministrazioni comunali, attraverso indicatori finanziari di particolari aspetti gestionali. Gli indicatori, ponendo a raffronto i dati degli impegni di spesa dei settori prescelti con quelli degli impegni della

spesa corrente nel suo complesso, individuano le percentuali di risorse che i comuni hanno destinato agli specifici settori in valori medi a livello nazionale a livelli sottostanti di aree geografiche, di regioni e di classi demografiche.

I settori di spesa, su cui si è operato il raffronto dei dati sopra esposto, sono quelli dell'amministrazione generale o di funzionamento, del personale e dell'acquisto di beni e servizi.

Per una verifica dell'andamento temporale l'analisi dei dati è stata effettuata raffrontando i dati di Consuntivo degli esercizi 1995 e 1996.

### **3.5.1 Indicatore della spesa di funzionamento**

L'indice di incidenza della spesa per l'amministrazione generale ovvero per il funzionamento dell'ente, è tratto dal rapporto tra gli impegni della Sezione I<sup>a</sup> e gli impegni del totale della spesa corrente (titolo I<sup>o</sup>) relativi alla totalità dei comuni oggetto di questa relazione. Dal citato rapporto si è rilevato che nel 1996 l'incidenza della media nazionale della spesa di funzionamento è stata del 20,46 per cento contro il 19,56 per cento del precedente esercizio finanziario 1995.

Aggregando i dati per aree geografiche e per regioni è risultato che sono state le aree del sud e delle isole, come si era verificato anche nel 1995, ad aver registrato i più alti indici medi di impiego di risorse (rispettivamente l'incidenza è stata del 24,83% e del 23,77%).

L'incidenza della spesa in argomento fra le regioni ha fatto rilevare che le regioni con più alto indice di spesa sono state la Valle d'Aosta (28,77%), la Calabria (24,83%), la Sicilia (24,47%) ed il Veneto (23,24%) mentre le regioni che hanno ottenuto il più basso indice medio sono state il Lazio (16,82%) e la Lombardia (17,09). A quest'ultimo risultato hanno contribuito in maniera rilevante le città capoluogo e cioè Roma e Milano per le quali sono stati registrati indici molto bassi di spesa (rispettivamente 14,96% e 12,68%) come era già avvenuto nei precedenti esercizi finanziari 1994 e 1995.

Fra le classi demografiche sono stati i comuni più grandi, appartenenti alla 11<sup>a</sup> classe, ad aver conseguito mediamente la più bassa incidenza della spesa di funzionamento (16,76%), trattandosi di spese generali che normalmente vengono meglio assorbite in gestioni di più rilevante entità. In contrasto con il citato assunto e nella stessa classe demografica citata, hanno fatto eccezione i comuni di Palermo e Napoli che hanno registrato (come si era verificato anche sul precedente anno) valori di incidenza di molto superiori alla media della classe ed alla stessa media nazionale (rispettivamente 28,17% e 22,52%).

### **3.5.2 Indicatore della spesa per il personale**

L'indicatore della spesa per il personale si è rilevato mettendo in rapporto gli impegni della categoria 1<sup>a</sup> del Titolo I della spesa con il totale degli impegni della spesa corrente (Titolo I).

Come già fatto presente precedentemente, l'incidenza della spesa per il personale, nel corso del 1996, è stata del 33,93 per cento, inferiore di circa 1 punto percentuale rispetto all'anno precedente quando era stata del 33,03 per cento.

Aggregando i dati per aree geografiche e per regioni si è rilevato che l'indice, rispetto alla media nazionale, si alza nelle aree del sud e delle isole (rispettivamente

40,12% e 38,30%) mentre si abbassa nelle aree del centro e del nord. Tra le regioni fanno rilevare indici di molto superiori alla media nazionale (33,93%): la Calabria (42,40%), la Campania (42,13%), il Molise (41,99%) e la Sicilia (40,54%) mentre le regioni Lazio, Sardegna e Lombardia si scostano nettamente in diminuzione dalla media nazionale raggiungendo rispettivamente gli indici di incidenza del 27,93%, del 29,07% e del 29,30%.

Tra i grandi comuni è stata Roma, come nell'anno precedente, che ha fatto registrare il più basso indice di incidenza della spesa per il personale (26,70%) mentre i comuni di Palermo, Genova e Torino sono risultate quelle con il più alto indice della classe demografica (rispettivamente 39,87%, 39,27% e 37,43%).

A livello di classi demografiche le oscillazioni in aumento o in diminuzione rispetto all'indice medio nazionale, non hanno superato nel 1996 i due punti percentuali, per cui mediamente non si sono rilevati importanti scostamenti fra le classi dei piccoli, dei medi e dei grandi comuni.

### **3.5.3 Indicatore della spesa per l'acquisto di beni e servizi**

L'indice di incidenza della spesa per l'acquisto di beni e servizi si è ottenuto mettendo in rapporto i dati degli impegni della categoria 2<sup>a</sup>, del titolo I della spesa con quelli del totale degli impegni delle spese correnti.

Dal rapporto suddetto si è potuto rilevare che, a livello nazionale, nel 1996 l'indice di incidenza è stato del 39,57 per cento aumentando esattamente di 3 punti percentuali rispetto al precedente esercizio finanziario 1995 quando si era attestato al 36,57 per cento.

Aggregando i dati per aree geografiche, per regioni e per classi demografiche si è potuto constatare che nelle aree nord-occidentale e nord-orientale si è verificato il più alto scostamento in aumento, rispetto alla media nazionale, dell'indice di spesa per l'acquisto di beni e servizi (rispettivamente 42,57% e 42,50%) mentre scostamenti in diminuzione si sono verificati nelle aree sia del centro che del sud e delle isole.

A livello regionale si sono discostati in aumento ed in maniera rilevante, rispetto alla media nazionale, gli indici di incidenza della spesa in argomento, delle regioni Valle d'Aosta (56,45%), Sardegna (54,18%) e Umbria (48,60%) mentre la regione Lazio ha registrato il più basso indice di incidenza (31,54%) influenzato direttamente dal bassissimo indice del comune di Roma (25,68%).

Come già verificato nell'anno precedente, tra le classi demografiche sono state le classi dei comuni più piccoli, cioè le classi 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup>, quelle che hanno fatto registrare i più alti indici medi di scostamento in aumento rispetto al dato nazionale (rispettivamente 46,84%, 46,59% e 46,13%) mentre la classe dei comuni più grandi, cioè l'11<sup>a</sup>, ha conseguito l'indice di incidenza più basso (29,20%).

## **3.6 Comunità montane**

### **3.6.1 Spese correnti complessive**

Seguendo la stessa metodologia espositiva adottata per le altre due precedenti categorie di enti, si espongono di seguito i dati consuntivi di n. 305 comunità montane pari all'87,14 per cento del totale delle stesse (350).

L'esame è stato condotto sia sulla gestione di competenza sia sulla gestione dei residui e sono state effettuate aggregazioni dei dati per aree geografiche e per regioni.

I dati dell'esercizio 1996, infine, sono stati comparati con quelli del precedente

esercizio 1995, relativi agli identici enti, al fine di verificarne l'andamento temporale. Dapprima vengono esposti i dati complessivi della spesa corrente sotto l'aspetto degli impegni, dei pagamenti e dei residui e successivamente si procederà all'esame delle principali categorie economiche della spesa.

(Importi in milioni di lire)

| <b>Spesa corrente - Dati complessivi</b> |                |                |                    |
|------------------------------------------|----------------|----------------|--------------------|
|                                          | <b>1995</b>    | <b>1996</b>    | <b>Variazione%</b> |
| Impegni c/competenza                     | 740.812        | 819.570        | 10,63              |
| Residui riaccertati                      | 337.769        | 327.378        | -3,07              |
| Impegni totali (comp.+res.)              | 1.078.581      | 1.146.949      | 6,33               |
| Pagamenti c/competenza                   | 545.295        | 597.693        | 9,60               |
| Pagamenti c/residui                      | 157.922        | 168.661        | 6,80               |
| <b>Pagamenti totali</b>                  | <b>703.218</b> | <b>766.355</b> | <b>8,97</b>        |
| Residui della competenza                 | 195.516        | 221.877        | 13,48              |
| Residui dei residui                      | 179.846        | 158.716        | -11,74             |
| <b>Residui totali</b>                    | <b>375.362</b> | <b>380.593</b> | <b>1,39</b>        |

Dai dati complessivi sopra esposti si può rilevare che, a differenza dei comuni, le comunità montane unitamente alle amministrazioni provinciali hanno registrato una crescita della spesa corrente abbondantemente superiore al tasso programmato d'inflazione (3,5%). Infatti, gli impegni di competenza hanno raggiunto gli 819,5 miliardi contro i 740,8 miliardi del precedente esercizio finanziario con una lievitazione del 10,63 per cento.

A livello di aree geografiche soltanto l'area del sud ha registrato una diminuzione (-3,70%) degli impegni di competenza mentre tutte le altre aree si sono attestate su aumenti di spesa superiori al tasso programmato d'inflazione ed allo stesso tasso medio nazionale.

Dall'aggregazione dei dati per regioni si è rilevato che le regioni che hanno registrato gli aumenti della spesa corrente più consistenti sono state il Piemonte (48,39%), le Marche (28,92%), la Toscana (21,16%) e le Valle d'Aosta (21,14%) mentre una diminuzione di spesa hanno fatto rilevare la Puglia (-44,90%), la Calabria (-20,59%) ed in proporzioni minori la Liguria (-0,74%).

Anche i pagamenti totali (cassa) sono cresciuti complessivamente dell'8,97 per cento essendo stati pari a 766,3 miliardi a fronte dei 703,2 miliardi dell'esercizio 1995.

I residui totali al 31 dicembre 1996 si sono pressochè mantenuti sugli stessi livelli dell'anno precedente essendo aumentati solo dell'1,39 per cento mentre il tasso di smaltimento dei residui pregressi si è attestato sul basso livello del 51,51 per cento, così come non ottimale si è dimostrato il tasso di realizzazione degli impegni di competenza (72,92%). Tutto ciò ha comportato che, nonostante la loro limitata crescita rispetto al 1995, la mole dei residui complessiva delle comunità montane si è dimostrata ancora di tale rilevante entità da far configurare ritardi nella realizzazione degli impegni adottati che non possono trovare adeguata giustificazione in un settore, quale quello delle spesa corrente, in cui il formarsi dei residui dovrebbe assumere carattere sporadico e comunque alquanto limitato temporalmente.

### 3.6.2 Spese per categorie economiche

Nei prospetti che seguono vengono sintetizzati i dati per categorie economiche

degli impegni di competenza e dei pagamenti totali (cassa) della spesa corrente dalle comunità montane.

(Importi in milioni di lire)

| <b>Impegni di competenza per categorie economiche</b> |                |                |                    |
|-------------------------------------------------------|----------------|----------------|--------------------|
|                                                       | <b>1995</b>    | <b>1996</b>    | <b>Variazione%</b> |
| Personale                                             | 270.391        | 280.262        | 3,65               |
| Acquisto beni e servizi                               | 270.125        | 311.026        | 15,14              |
| Trasferimenti correnti                                | 117.151        | 130.605        | 11,48              |
| Interessi passivi                                     | 16.435         | 17.761         | 8,06               |
| Altre categorie                                       | 66.710         | 79.916         | 19,79              |
| <b>TOTALE impegni competenza</b>                      | <b>740.812</b> | <b>819.570</b> | <b>10,63</b>       |

(Importi in milioni di lire)

| <b>Pagamenti totali (competenza+residui) per categorie economiche</b> |                |                |                    |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|--------------------|
|                                                                       | <b>1995</b>    | <b>1996</b>    | <b>variazione%</b> |
| Personale                                                             | 255.753        | 270.969        | 5,94               |
| Acquisto beni e servizi                                               | 258.251        | 288.486        | 11,70              |
| Trasferimenti correnti                                                | 106.355        | 118.018        | 10,69              |
| Interessi passivi                                                     | 16.4791        | 18.108         | 9,88               |
| Altre categorie                                                       | 66.398         | 70.774         | 6,59               |
| <b>TOTALE pagamenti</b>                                               | <b>703.218</b> | <b>766.355</b> | <b>8,97</b>        |

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

| <b>Composizione percentuale degli impegni per categorie</b> |               |               |
|-------------------------------------------------------------|---------------|---------------|
|                                                             | <b>1995%</b>  | <b>1996%</b>  |
| Personale                                                   | 36,49         | 34,19         |
| Acquisto beni e servizi                                     | 36,46         | 37,94         |
| Trasferimenti correnti                                      | 15,81         | 15,93         |
| Interessi passivi                                           | 2,21          | 2,16          |
| Altre categorie                                             | 9,00          | 9,75          |
| <b>TOTALE</b>                                               | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> |

I dati sopra esposti fanno rilevare un aumento della spesa per il personale (3,65%) percentualmente più basso di quello fatto registrare, per la stessa categoria, dai comuni (6,29%) e dalle province (5,99%) ed, in linea di massima, entro i limiti del tasso programmato d'inflazione (3,5%).

Infatti le spese impegnate per il personale di tutte le comunità montane esaminate sono state, nel corso del 1996, 280,2 miliardi contro i 270,3 miliardi dell'anno precedente.

I dati di cassa evidenziano un incremento dei pagamenti per il personale più consistente: infatti i pagamenti totali hanno raggiunto i 270,9 miliardi a fronte dei 258,2 miliardi del 1995 con una lievitazione del 5,94 per cento.

Nonostante i sopracitati aumenti della spesa per il personale è da evidenziare che

l'incidenza percentuale di tale categoria, sul totale della spesa corrente delle comunità montane, ha subito nel 1996 una flessione, rispetto all'anno precedente, attestandosi sul 34,19 per cento contro il 36,49 per cento del 1995.

Ciò in conseguenza di un più rilevante impiego di risorse nella categoria di spesa per l'acquisto di beni e servizi cui sono risultate destinate il 37,94 per cento delle disponibilità di parte corrente contro il 34,46 per cento dell'anno 1995.

Gli impegni per acquisto di beni e servizi, nel corso dell'esercizio 1996, sono stati infatti pari a 311 miliardi a fronte dei 270,1 miliardi dell'esercizio precedente con un incremento del 15,14 per cento.

Analogo consistente incremento viene registrato nei pagamenti totali (cassa) della categoria che sono passati dai 258,2 miliardi del 1995 ai 288,4 miliardi del 1996 con un aumento dell'11,70 per cento.

Lievitazioni di spesa si registrano anche per le altre due categorie esaminate e cioè i trasferimenti correnti e gli interessi passivi. I primi aumentano dell'11,48 per cento essendo stati gli impegni di competenza pari a 130,6 miliardi contro i 117,1 miliardi dell'anno precedente. I secondi (interessi passivi) fanno registrare impegni per 17,7 miliardi a fronte dei 16,4 miliardi del 1995 con una lievitazione dell'8,06; si tratta comunque di importi di spesa di modeste dimensioni che assorbono appena il 2,16 per cento delle risorse di parte corrente.

Per una visione più dettagliata dei dati, suddivisi per aree geografiche e per regioni si rinvia ai prospetti pubblicati nel volume degli allegati.

### **3.7 Personale: analisi speciale**

#### **3.7.1 Nota introduttiva**

Dopo l'esperienza dello scorso referto, la Sezione ha ritenuto utile approfondire anche quest'anno la materia delle spese per il personale, integrando i dati a propria disposizione con i metodi di indagine, gli elementi di conoscenza ed i dati applicati dalle Sezioni riunite della Corte dei conti per la stesura dei referti su "Il costo del lavoro pubblico".

È così possibile illustrare, sia pure concisamente, una serie di fenomeni connessi al movimento dei dipendenti, alla dinamica delle retribuzioni, nonché ai costi del personale e del lavoro.

Si premette che l'art. 65 del D.lgs. 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 tutti gli organismi amministrativi. L'esigenza di un referto unico a fronte dell'ampiezza e frammentarietà di questo insieme istituzionale ha indotto l'Istituto a superare il tradizionale criterio di ripartizione del lavoro per collegi specialistici, rispettando però le specifiche competenze di ciascuna sezione, che può quindi aggregare ed analizzare autonomamente per i propri fini i dati disponibili in materia.

Alla fine del 1997 le Sezioni riunite della Corte hanno presentato al Parlamento il referto sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996, fondato principalmente sui dati raccolti dalla Ragioneria generale dello Stato e resi disponibili in forma più o meno completa (a seconda dell'esercizio considerato) su supporto cartaceo o per via telematica.

Su tali dati l'Istituto ha effettuato ulteriori confronti e verifiche, potendo avvalersi dei conti trasmessi dalle singole amministrazioni, di altre fonti istituzionali, dell'esito di controlli preventivi e successivi, nonché delle informazioni disponibili presso gli organismi pubblici.

È quindi evidente l'autonomia istituzionale e contenutistica del referto della Corte rispetto alle analisi della R. G. S., giacché i dati che vi figurano sono elaborati in funzione delle valutazioni affidate dal legislatore all'istituto di controllo.

Sempre l'art 65 del D.lgs. n. 29 assegna alla Ragioneria generale dello Stato il compito di effettuare, previa intesa con il 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 delle amministrazioni), pubblicando in proposito anche un conto annuale. In esito a tale attività complessa ed articolata su tutto il territorio nazionale, la R.G.S. procede a varie operazioni per la verifica della correttezza dei dati raccolti, li inserisce nel sistema informativo R.G.S.-Corte dei conti e li rende disponibili secondo determinate cadenze temporali, mentre prosegue i suoi controlli qualitativi e quantitativi.

Alla fine dello scorso anno la R.G.S. aveva pubblicato integralmente il conto annuale 1994 su tutto il personale pubblico e il primo volume del conto annuale 1995 relativo al personale statale. Mancava quindi il secondo volume dedicato al settore pubblico (compresi gli enti locali) apparso nei primi mesi del 1998. Quanto ai dati 1996, essi risultano tuttora sintetici e non sufficientemente verificati.

Sotto il profilo metodologico, si deve precisare subito che la rilevazione della spesa retributiva è effettuata dalla R.G.S. in base agli emolumenti erogati nell'esercizio esaminato, 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.

Si rammenta poi che i dati di fonte R.G.S. sono costruiti in base a criteri diversi rispetto a quelli tratti dai conti consuntivi e dai certificati a disposizione della Sezione. Per quanto riguarda in particolare i comuni, i dati del costo del lavoro si riferiscono all'intero universo. La Sezione, invece, quest'anno ha effettuato un compiuto esame dei soli conti consuntivi di 1248 comuni (su 1326 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.

Ai fini della stesura del presente referto, ovviamente, sono stati considerati solo i dati R.G.S. relativi a province, comuni e comunità montane, cioè gli enti oggetto del consueto esame da parte della Sezione.

Per quanto riguarda l'esposizione dei fenomeni secondo le variazioni percentuali intervenute nel periodo 1994-1996, si rinvia al capitolo sul personale delle amministrazioni locali del referto delle Sezioni riunite già citato.

Nella presente relazione le indagini sono state concentrate, sia per il 1995 che per il 1996, sui fenomeni ritenuti di maggior rilievo nella prospettiva del profondo cambiamento in atto dei modelli organizzativi degli enti locali. Si è avuto cura di collocare le tavole elaborate sullo sfondo delle principali tendenze normative e risultanti dalla contrattazione collettiva nazionale.

Dovendo lavorare sui dati più recenti disponibili, la Sezione ha fatto uso del conto annuale 1995 della R.G.S., mentre per il 1996 le analisi possibili, sulla base dei dati non

ancora completamente verificati forniti dalla medesima Ragioneria, sono state compiute solo per l'universo costituito da 8.102 comuni, che però nell'ambito degli enti locali rappresentano il settore di gran lunga più significativo per numero di enti, di dipendenti nonché per la massa della spesa connessa. Dove possibile sono stati adoperati, a scopo integrativo, alcuni dati provenienti da altre fonti ufficiali come il Ministero dell'Interno, il Dipartimento della funzione pubblica, l'ARAN, oltre la Corte medesima.

In base ai dati R.G.S. i comuni tenuti all'invio del conto sono stati 8.101 nel 1995.

Data la peculiare posizione di status rivestita dai segretari delle province e dei comuni, oggetto di una radicale riforma ancora in corso, si rinvia alla trattazione specifica dedicata a questo personale nel referto delle Sezioni riunite sul costo del lavoro nel triennio 1994-1996.

Per evitare equivoci nella lettura delle tavole relative ai fenomeni su consistenza e movimento del personale, si richiama l'attenzione sul fatto lamentato dalla stessa R.G.S. secondo cui si verificano ancora ineliminabili differenze tra le unità di personale al 31 dicembre indicate nel conto annuale in riferimento e lo stesso dato riportato nelle tavole, pubblicate o meno, concernenti il conto successivo. Ciò dipende, in generale, da errori di rilevazione da parte delle singole amministrazioni.

Nel referto sono state utilizzate, per ragioni di uniformità, le stesse classificazioni adottate dalla R.G.S. qui riportate sinteticamente, rinviando per i particolari alla lettura del conto annuale 1995.

- A) Il restante personale comprende i dipendenti a tempo parziale, quelli temporanei, non di ruolo e contrattisti. Per contrattista s'intende il personale di ruolo, il cui rapporto di lavoro è regolato da un contratto di tipo privatistico (tipografo, chimico, edile, ecc). Tra il personale non di ruolo sono compresi i dipendenti il cui rapporto di lavoro, seppure a tempo indeterminato, riveste carattere di precarietà, non coprendo essi posti nel ruolo organico. Il personale temporaneo indica poi i dipendenti assunti a tempo determinato e tra essi vanno inclusi i temporanei con rapporto di lavoro a tempo parziale.
- B) La spesa per le retribuzioni lorde (trattamento economico fisso ed accessorio) è quella sostenuta per le seguenti voci: stipendio, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità, tredicesima mensilità, assegno per nucleo familiare, arretrati, compenso per lavoro straordinario, incentivi alla produttività, indennità e compensi vari. Per i dirigenti sono da considerare la retribuzione di posizione e quella di risultato.
- C) La retribuzione media annua lorda, già depurata dai recuperi per assenze, ritardi, sciopero, ecc, è stata calcolata rapportando alle unità uomo/anno le spese sostenute per singola voce retributiva. La tredicesima 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 i contributi a carico degli enti, le spese per indennità di missione ed altre varie, nonché le somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato; si deducono, invece, i rimborsi pagati allo stesso titolo.
- E) Il costo del lavoro si determina aggiungendo ancora le ulteriori spese a carattere non direttamente retributivo (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 abbisognano di approfondimenti sulle modalità di rilevazione e sui contenuti delle singole voci.

### **3.7.2 Dotazioni organiche e vacanze**

Il totale dei posti di lavoro a tempo indeterminato (o, se si preferisce, di ruolo) previsti dal regolamento del personale costituisce la dotazione organica complessiva di un ente pubblico. I posti, sia a tempo pieno che parziale, sono poi ripartiti nelle singole qualifiche funzionali e, nell'ambito di queste, in ciascun profilo professionale. Sono quindi escluse le posizioni di lavoro temporaneo, coperte con contratti a termine, presenti in un determinato momento.

Nello scorso referto si osservava come nel sistema normativo previgente l'organico "storico" degli enti locali fosse caratterizzato da una sostanziale rigidità, causa di vari inconvenienti tra cui il ricorso ad assunzioni precarie non sempre calibrate su effettive esigenze di funzionamento ovvero, per converso, la lentezza con cui i medesimi enti erano in grado di adeguarsi alle proprie esigenze organizzative. Ciò anche tenuto conto degli effetti distorsivi provocati dal persistente regime di limitazione delle assunzioni.

Con l'obiettivo di razionalizzare l'impiego del personale pubblico il legislatore, come è noto, è intervenuto più volte in materia negli ultimi anni, imponendo alle amministrazioni la periodica rideterminazione delle dotazioni organiche per valutarne la consistenza qualitativa e quantitativa in rapporto ai servizi resi, al mutare degli stessi ed alla conseguente emergenza di carenze od esuberi degli addetti.

L'operazione, da effettuare previa verifica dei carichi di lavoro, è stata anche avviata nel presupposto tacito dell'esistenza di un esubero abbastanza generalizzato di posti, mal distribuiti sul territorio, da tagliare per risparmiare sul costo del lavoro pubblico. Si è trattato, in sostanza, del superamento della concezione della pianta organica che, come precedentemente strutturata, aveva fatalmente portato ad una organizzazione del personale degli enti fondata sull'impiego di quanti più addetti era possibile avere a disposizione.

Se la produzione normativa in materia ha avuto origini relativamente lontane (accordi intercompartimentali recepiti dai D.P.R. n.13 del 1986 e n. 395 del 1988 nonché D.P.C.M. n. 325 del 1988), è soprattutto col D.lgs. n. 29 del 1993 e con il collegato alla finanziaria 1994 (L. n. 537 del 1993) che la nuova concezione ha assunto carattere più incisivo quanto agli effetti.

Lo scorso anno la Sezione ha riferito brevemente sugli sviluppi della situazione negli anni 1994 e 1995, evidenziando che molti enti non avevano ancora portato a termine le operazioni richieste a causa del meccanismo di rilevazione complicato e del susseguirsi di norme volte a disciplinare diversamente la materia per enti sani e disestati, di piccole dimensioni o no.

A prescindere dalle difficoltà tecniche, il mondo delle autonomie locali lamentava che in sostanza si era in presenza di un meccanismo poco rispettoso delle autonomie prefiggendosi l'obiettivo di regolare centralisticamente consistenza e distribuzione del personale.

A conferma dell'insoddisfacente tasso di adempimento da parte degli enti locali, la Sezione riportava in forma abbreviata i dati ed elementi di conoscenza risultanti da una indagine ISTAT del 1994 sulla rilevazione dei carichi di lavoro nei comuni. Si riportano

ora quelli di un censimento effettuato dal Ministero dell'Interno nel 1995, relativo a province, comuni e comunità montane<sup>191</sup>.

In termini numerici l'universo oggetto dell'indagine, riferita al 1° gennaio 1995, era costituito da 8.184 enti, di cui 7.764 comuni, 92 province e 328 comunità montane, esclusi quelli nelle province autonome di Trento e Bolzano a cui non era applicabile la normativa nazionale sugli adempimenti in materia di dotazioni organiche. Alla data del 31 luglio 1995 avevano risposto al Ministero 6.949 comuni (89,46%), 86 province (93,43%) e 266 comunità montane (81,09%).

Complessivamente rispondevano in modo corretto l'89,08% degli enti interessati, mentre i dati delle risposte con errori logici di compilazione venivano esclusi dall'indagine.

Come si rileva dal seguente prospetto, la determinazione provvisoria della dotazione organica al 31 agosto 1993 (art.3, comma 6 L. n. 537 del 1993), con relativa cancellazione dei posti vacanti non impegnati in una procedura di reclutamento, era stata effettuata dalla quasi totalità degli enti (percentuali oscillanti dal 90 al 99%). Invece la rideterminazione delle piante organiche, che per gli enti superiori ai 10.000 abitanti (fino al 7 giugno 1995, in base al D.L. 7.4.1995, n. 106) o 15.000 (dal 10.6.1995, in base al D.L. 1.6.1995, n. 224) andava deliberata dopo la rilevazione dei carichi di lavoro, presenta percentuali diverse a seconda del tipo di enti.

| Percentuale di risposte positive                      | comuni | province | com. montane |
|-------------------------------------------------------|--------|----------|--------------|
| Dotazione organica al 31.8.1993                       | 96%    | 99%      | 99,6%        |
| Determinazione pianta organica dopo carichi di lavoro | 39%    | 50%      | 29%          |
| Dichiarazione di dissesto                             | 5%     | 1%       | 0%           |
| Dichiarazione di deficit                              | 11%    | 5%       | 25%          |

Nel 1997 l'Unione nazionale degli enti montani (Uncem) ha comunicato alla Sezione che le comunità superiori a 15.000 abitanti (le inferiori erano esentate) avevano ridefinito le dotazioni organiche.

Quanto ai comuni in dissesto o in situazione strutturalmente deficitaria, essi, ai fini della rilevazione dei carichi di lavoro, dovevano sottostare al dettato dell'art. 3, comma 5 della legge n.537 del 1993 che imponeva la verifica da parte del Dipartimento della funzione pubblica della metodologia proposta. Orbene, alla fine del 1996, il Dipartimento aveva valutato le 77 metodologie inviate all'esame, concludendo per 64 con esito positivo e per 1 con esito negativo, mentre 5 restavano sospese, 3 erano approvate con silenzio-assenso e 4 con assenso condizionato<sup>192</sup>.

In argomento è poi intervenuta la legge n. 662 del 1996 collegata alla finanziaria 1997. Proprio nell'assunto che il settore pubblico stentava a concludere l'operazione di definizione degli organici ricavata dall'analisi dei carichi di lavoro, il legislatore ha imposto in via generale alle amministrazioni inadempienti la rideterminazione provvisoria delle stesse in misura pari ai posti coperti ed impegnati mediante procedura concorsuale alla data del 31 agosto 1996, con la condizione ultimativa di provvedere alla ridefinizione di esse entro il 30 aprile 1997, pena la riduzione del 15% dei posti, salvo quelli riservati alle

<sup>191</sup> Ministero dell'Interno. Censimento del personale degli enti locali. Anno 1995. Piante organiche, pagg.13-16

<sup>192</sup> Dipartimento della funzione Pubblica. Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1996-1997, Vol. 1°, pagg. 32-33.

categorie privilegiate (art. 1, commi 52 e 53). Dalla rideterminazione provvisoria sono stati esclusi gli enti locali sani e quelli con bilancio strutturalmente riequilibrato (art.1, commi 46 e 52).

Successivamente è intervenuta la già citata legge n.127, che all'art.6, comma 14, ha prescritto agli enti in condizioni di equilibrio la ridefinizione degli organici, con la sola differenza che ai comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti non è richiesta la previa verifica dei carichi di lavoro.

Le comunità montane si avvalgono anche delle agevolazioni dell'art. 6, comma 14, cosicché un centinaio di piccoli enti risultano esonerati dall'obbligo della rilevazione dei carichi di lavoro<sup>193</sup>.

Ancora più rilevante è l'innovazione recata dal combinato disposto dell'art 6, comma 9, e dell'art.5, commi 4 e 6, della l. n. 127, secondo cui la determinazione e le variazioni della dotazione organica sono ora di competenza della giunta degli enti. Spetta ad essa, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio, l'adozione del regolamento (o dei regolamenti) sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, comprensivo anche della disciplina delle dotazioni.

Le nuove dotazioni organiche degli enti in equilibrio finanziario potranno anche prevedere ulteriori posti di livello dirigenziale (l'art.17, comma 47, della l. n.127 ha infatti abrogato il precedente divieto contenuto nell'art. 1, comma 10, della l. n. 549 del 1995), l'effettiva copertura dei quali implicherà solo l'incremento del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato, ai sensi del contratto collettivo vigente.

Per i posti a tempo parziale, anche in presenza della normativa più recente che sarà richiamata nel paragrafo successivo, resta ferma tuttora la disposizione dell'art. 22 della legge n. 724 del 1994, secondo la quale i contingenti di personale da riservare al part-time non possono superare il 25% della dotazione organica degli addetti a tempo pieno di ciascuna qualifica funzionale.

A questo punto può ben dirsi che gradualmente il legislatore ha posto al centro della disciplina dell'istituto in esame il seguente principio: il governo delle dotazioni organiche mediante periodico monitoraggio della loro congruità quantitativa e qualitativa rispetto alle evoluzioni dei servizi prodotti è un'esigenza che attiene alle logiche della programmazione del personale e si coniuga con obiettivi di economicità, collocandosi cioè tra le normali funzioni di gestione.

In tal senso va coerentemente la legge 27 dicembre 1997, n. 449, collegata alla finanziaria 1998, quando all'art. 39, comma 1°, introduce per tutte le amministrazioni la programmazione triennale del fabbisogno di personale, consentendo a regioni, province, comuni ed altri organismi ad elevato grado di autonomia di seguire criteri e parametri fissati in proprio. Anche per essi, tuttavia, vale la finalità dichiarata della riduzione programmata delle spese di personale (art.39, comma 19).

Il recente decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, sul riordino del pubblico impiego, che avvia in sostanza la prima fase del federalismo amministrativo a Costituzione invariata in attuazione della legge n. 59, mira a rendere più flessibile tutta l'attività delle strutture pubbliche, limitandosi in punto di fabbisogno di personale (art.5) a confermare il dettato della legge n. 449.

<sup>193</sup> Guida normativa ANCI 1998, Vol. 1°, pag. 693

In definitiva il legislatore ha dato ingresso nell'ordinamento al principio, propugnato da tempo dagli enti locali, di autonoma regolamentazione della consistenza e distribuzione del personale.

*a) Aggregato 1995*

Le dotazioni organiche del personale di ruolo (esclusi i segretari) hanno previsto complessivamente 623.956 posti, di cui 8.881 per dirigenti e 615.075 per il personale dei livelli (tavola 1 allegata).

La più alta incidenza degli organici dei dirigenti rispetto a quelli dei livelli è risultata nelle comunità montane (3,16%), dove però anche 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, come osservato l'anno scorso, al noto fenomeno per cui negli enti piccoli, privi di posti dirigenziali, le responsabilità amministrative di vertice sono affidate normalmente ai dipendenti del livello più elevato presente.

Alla fine del 1995 il totale del personale di ruolo in servizio è risultato di 550.889 unità, mentre le vacanze complessive sono state di 73.067 elementi, pari all'11,7% degli organici.

Nell'aggregato la vacanza dei dirigenti è stata del 20,17% e quella del personale dei livelli dell'11,59%. Tale situazione ha trovato riscontro in varia misura per le due categorie di personale presso ciascuna tipologia di enti. Essi, come per il passato, hanno fronteggiato almeno in parte le difficoltà derivanti da carenza di dipendenti, ricorrendo al restante personale che alla fine del 1995 ha costituito il 9,50% rispetto al totale del personale dei livelli.

Anno 1995 — Aggregato enti locali: rapporto tra «restante personale» e personale dei livelli

| AGGREGATO ENTI LOCALI        | LIVELLI        | RESTANTE PERSONALE | %           |
|------------------------------|----------------|--------------------|-------------|
|                              | a              | b                  | (b/a)       |
| PROVINCE                     | 59.637         | 3.410              | 5,72        |
| COMUNI                       | 479.578        | 45.769             | 9,54        |
| COMUNITA' MONTANE            | 4.584          | 2.475              | 53,99       |
| <b>AGGREGATO ENTI LOCALI</b> | <b>543.799</b> | <b>51.654</b>      | <b>9,50</b> |

L'incidenza sale al 54% nelle comunità montane e trova spiegazione nel fatto che le regioni autorizzano solitamente gli enti ad assumere personale a tempo determinato (molto più raramente a tempo indeterminato) per le attività di forestazione.

Non è facile, secondo la Sezione, attribuire un significato corretto e valido in via generale al grado di copertura delle dotazioni organiche indicato dai dati numerici esposti. Essi sono infatti espressione di realtà non omogenee, in quanto spesso, come si è visto, non riflettono gli organici rideterminati sulla base della rilevazione dei carichi di lavoro. In altre parole, stando così le cose, sembra ragionevole concludere che non tutte le carenze di

personale rilevate siano effettive, se riferite alle reali esigenze operative di ciascun ente.

*b) Comuni 1996*

La dotazione organica dei dipendenti di ruolo esclusi i segretari è costituita da 539.565 posti, così ripartiti: dirigenti 6.726, pari al 25% e personale dei livelli 532.803, pari al 98,75%.

Anno 1996 – Comuni, dotazioni organiche, personale  
in servizio al 31 dicembre 1996, vacanze

| PERSONALE                           | ORGANICO       | 31/12/1996     | VACANZE        |                |
|-------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|                                     | a              | b              | (b-a)          | (b/a)          |
| DIRIGENTI                           | 6.762          | 4.904          | -1.858         | -27,48%        |
| VIII liv.                           | 20.444         | 14.703         | -5.741         | -28,08%        |
| VII liv.                            | 46.201         | 39.026         | -7.175         | -15,53%        |
| VI liv.                             | 120.570        | 111.520        | -9.050         | -7,51%         |
| V liv.                              | 109.474        | 95.548         | -13.926        | -12,72%        |
| IV liv.                             | 97.648         | 86.833         | -10.815        | -11,08%        |
| III liv.                            | 127.989        | 117.894        | -10.095        | -7,89%         |
| II liv.                             | 8.852          | 7.114          | -1.738         | -19,63%        |
| I liv.                              | 1.625          | 1.002          | -623           | -38,34%        |
| <b>TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI</b> | <b>532.803</b> | <b>473.640</b> | <b>-59.163</b> | <b>-11,10%</b> |
| <b>TOTALE GENERALE</b>              | <b>539.565</b> | <b>478.544</b> | <b>-61.021</b> | <b>-11,31%</b> |

Considerato che i dirigenti in servizio alla fine dell'anno sono 4.904 ed il personale dei livelli alla stessa data ammonta a 473.640 unità, si rileva una vacanza rispettiva di 1.858 (27,48%) e di 59.163 unità (11,10%).

I dati esposti evidenziano una vacanza complessiva di 61.021 unità, pari all'11,31%. Tutti i livelli sono interessati al fenomeno. Le più ampie carenze si riscontrano nell'ordine nell'8° (28,08 %), nel 7° (15,53 %) e nel 5° livello (12,76%), tenuto conto che le alte percentuali del primo e secondo livello sono poco significative, come in genere tutti i dati fisici e finanziari relativi a queste qualifiche che sembrano al limite della scomparsa.

### 3.7.3 Profili ordinamentali

Le risorse umane costituiscono certamente il fattore strategico della complessa riorganizzazione degli apparati pubblici in corso da alcuni anni. I principali criteri ispiratori della riforma sono la razionalizzazione ed il contenimento del costo del lavoro nonché il raggiungimento di migliori livelli di efficienza e di affidabilità da parte dell'amministrazione.

Ma il successo del percorso intrapreso è legato al grado di consapevolezza ed adesione del personale pubblico, a cui si richiede l'assimilazione dei precetti di una nuova cultura dell'amministrazione coi conseguenti mutamenti comportamentali. Questi processi di adattamento, l'esperienza insegna, sono destinati a durare anni.

Ciò premesso, la struttura complessiva del personale degli enti locali è tuttora in larga parte il frutto dell'applicazione di favore dell'ordinamento del pubblico impiego risalente agli anni '80 (l. 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