

analoghe tra il personale presente e in misura non superiore al 5% della dotazione organica complessiva o ad una unità negli enti con organico inferiore a 20 addetti.

Questa tipologia di contratti non può avere durata superiore al mandato elettorale del sindaco o del presidente della provincia. Il trattamento economico, equivalente a quello previsto per i vigenti contratti collettivi del comparto, può essere integrato da un'indennità personale. L'intero trattamento va definito in stretta correlazione col bilancio dell'ente e non si può imputare al costo contrattuale del personale.

Il referto dello scorso anno, con riferimento ai dati del Dipartimento per la funzione pubblica, richiamava l'attenzione su un'esperienza innovativa circa le assunzioni negli enti locali in via di realizzazione dal 1994 e finalizzata ad immettere in servizio un numero limitato di quadri (6^a, 7^a e 8^a qualifica) altamente specializzati. Il meccanismo di reclutamento è basato sulla selezione e poi sulla formazione dei candidati tramite il corso-concorso. L'iniziativa, promossa dal progetto RIPAM (Riqualificazione delle pubbliche amministrazioni meridionali) ed affidata al Foromez, è cofinanziata al 75% dal Fondo sociale europeo ed è a costo zero per gli enti locali meridionali.

Al momento, secondo i dati aggiornati del Dipartimento per la funzione pubblica, risultano presentate complessivamente 6.000 domande di partecipazione, assegnate oltre 400 borse di studio e nominati circa 250 vincitori, già in servizio presso gli enti che hanno aderito all'iniziativa¹⁹⁵.

A questo punto sembra opportuno parlare della mobilità del personale, tenuto conto che anche tramite questo istituto si realizzano assunzioni e trasferimenti.

In Italia è in atto da tempo un processo, finora molto lento, di redistribuzione del personale tra le pubbliche amministrazioni e sul territorio, per razionalizzare anche attraverso questa via l'impiego delle risorse umane nell'intento di usare al meglio le professionalità disponibili (prima di procedere a nuove assunzioni) e quindi, in definitiva, di contenere il costo del personale stesso.

Le operazioni di rideterminazione degli organici (previa rilevazione dei carichi di lavoro o no) costituiscono il momento genetico dei processi di mobilità dei dipendenti pubblici da un'amministrazione all'altra.

I più importanti e generali riferimenti legislativi in materia sono quelli del D.lgs. n. 29 e della legge n. 537 del 1993, che hanno dettato le regole per la dichiarazione di eccedenza e per il conseguente collocamento in disponibilità del personale in esubero.

Il quadro normativo, arricchitosi con successivi provvedimenti, riserva un regime particolare agli enti locali. Infatti a quelli in equilibrio finanziario non si applicano le norme sulla dichiarazione di eccedenza ed il collocamento in disponibilità e neppure, in sostanza, quelle del regolamento di disciplina della mobilità volontaria o d'ufficio (d.p.c.m. n. 716 del 1994).

Per gli enti in dissesto l'eccedenza di personale è determinata con riferimento al rapporto medio dipendenti-popolazione stabilito per fasce demografiche (art. 21. n. 596 del 1994). L'art. 6, comma 15, della legge n. 127 conferma che questa forma di mobilità si svolge in ambito regionale. Infatti il personale eccedente degli enti dissestati va collocato prioritariamente in ambito provinciale o regionale e, per converso, gli enti della regione potranno attingere da questi, previa richiesta al Dipartimento della funzione pubblica, il

¹⁹⁵ Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1996-1997, Vol. 1, pag. 175.

personale necessario a coprire i posti vacanti del proprio organico. Nel corso del 1995 il Dipartimento ha a tal fine emesso 79 decreti per 399 unità trasferite¹⁹⁶.

Gli accordi di mobilità tra amministrazioni e sindacati, previsti dall'art. 35, comma 8, del D.lgs. n. 29, assolvono una funzione sussidiaria rispetto alle norme di legge e di regolamento. Con l'integrazione nel maggio 1996 del contratto collettivo del comparto sono state poste le basi per la stipulazione di accordi decentrati di mobilità del personale tra gli enti locali, volti a prevenire la dichiarazione di eccedenza ed i successivi trasferimenti di ufficio.

L'art. 18 del D.lgs. n. 80 prevede ora due forme di passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse:

- nell'ambito del medesimo comparto e per ricoprire posti vacanti in organico basterà la domanda di trasferimento, il possesso della stessa qualifica richiesta ed il consenso dell'amministrazione di provenienza;

- tra comparti diversi il passaggio avverrà a seguito di apposito accordo tra le amministrazioni interessate, col quale si indicheranno modalità e criteri di trasferimento dei soggetti in possesso di specifiche professionalità.

Il successivo art. 19 del medesimo decreto legislativo regola il passaggio di personale per effetto del trasferimento di attività svolte da pubbliche amministrazioni ad altri soggetti pubblici o privati, a cui si applicheranno l'art. 2.112 del codice civile e le procedure della legge n. 428 del 1990 (art. 47, commi 1-4). Il recente Documento di programmazione economico-finanziaria 1999-2001 disegna una strategia di incentivi appositi per favorire questa forma di mobilità, nel quadro dell'attuazione del decentramento amministrativo dallo Stato alle autonomie locali avviato col D.lgs. n. 112 del 1998. La "mobilità collettiva" derivante da eccedenze di personale presso le pubbliche amministrazioni è disciplinato in dettaglio dal successivo art. 20.

a) Aggregato 1995

Si premette che i dati R.G.S. su cessati ed assunti esposti nel precedente paragrafo in sede di esame del movimento del personale non coincidono con quelli presentati ora, tratti dagli appositi prospetti del conto annuale della medesima R.G.S., compilati per illustrare specificamente il fenomeno delle cessazioni ed assunzioni.

La tavola 2 allegata analizza le cause di cessazione dal servizio, disaggregando i dati secondo la tipologia di enti e, nell'ambito di ciascuna, per le tre categorie di dipendenti (dirigenti, personale dei livelli e restante personale).

La dizione della R.G.S. "passaggi ad altre amministrazioni" indica i dipendenti che hanno lasciato l'ente di appartenenza a seguito di processi attivati dalla mobilità o da istituti simili e non a seguito di comando o posizione di fuori ruolo.

Le cessazioni complessive intervenute nell'anno sono risultate 21.353, pari al 3,6 % della consistenza del personale al 31 dicembre 1994 (596.808 unità). Le dimissioni hanno interessato 5.911 unità, pari al 27,7%; le "altre cause" 5.704 unità, pari al 26,7%. Il collocamento a riposo per limiti di età è avvenuto per 5.402 dipendenti, pari al 25,3% delle cessazioni totali, mentre il passaggio ad altre amministrazioni ha interessato 4.336 soggetti, pari al 20,3%.

I limiti di età sono stati prevalenti tra i dirigenti cessati (157 unità, pari al 33,5%), le

¹⁹⁶ Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1994-1995, Vol.1, pagg. 173 e 174.

dimissioni tra il personale dei livelli (5.328 unità, pari al 28,6%), le altre cause tra il restante personale (1.536 unità, pari al 68,6%).

La situazione è diversificata in ogni tipo di enti e per ciascuna categoria di personale: nelle province è risultato maggioritario il passaggio ad altre amministrazioni (32%); nei comuni sono prevalse le altre cause (5.204 unità, pari al 28%) e nelle comunità montane le dimissioni (33%).

Il fenomeno delle assunzioni è esaminato nella tavola 3 allegata, disaggregando i dati secondo lo schema precedente.

La R.G.S. ha incluso le assunzioni per chiamata numerica degli appartenenti alle categorie protette sotto la dizione "altre cause".

Le assunzioni complessive sono risultate 22.941, pari al 3,8% della consistenza del personale alla fine dell'anno prima.

Tra le modalità di costituzione del rapporto di servizio le procedure concorsuali, che nella pubblica amministrazione rappresentano tuttora la via normale di accesso, hanno riguardato 14.458 unità, pari al 63% del totale delle assunzioni. Al secondo posto si pongono gli ingressi tramite procedimenti attivati dalla mobilità (4.937 unità, pari al 21,5%). Infine le modalità raggruppate sotto la voce altre cause hanno riguardato 3.546 unità, pari al 15,45%.

Le assunzioni in base a concorso sono state prevalenti per i dirigenti dei comuni (61%) e delle comunità montane (64%), per il personale dei livelli dei comuni (71%) e delle comunità (67%). La provenienza da altre amministrazioni, invece, è stata maggioritaria per le assunzioni dei dirigenti (75%) e del personale dei livelli (52%) delle province. Il prevalente accesso del restante personale è stato ovunque in base ad altre cause.

Le variazioni assolute e percentuali tra il numero delle cessazioni e quello delle assunzioni, distinte per categoria di enti e di personale, sono illustrate ora nella tavola 4 allegata.

La differenza positiva totale a favore delle assunzioni è stata di 1.591 unità, pari al 7,45%.

Per il personale dei livelli variazioni positive delle assunzioni rispetto alle cessazioni sono risultate nelle tre categorie di enti e per il restante personale di province e comuni. Viceversa sono dovunque prevalse le cessazioni tra i dirigenti.

A questo punto, per evidenziare le principali tendenze del biennio 1994-1995, è stata predisposta la tavola 5 allegata, dove sono esposte le variazioni assolute e percentuali intervenute nel periodo tra il numero totale delle cessazioni e delle assunzioni. La situazione è diversificata in ogni categoria di enti e di personale. Le dimissioni nel 1995 non sono state più causa preponderante di cessazione dal servizio come nel corso dell'anno precedente.

In conclusione, si può ragionevolmente ritenere che nel 1994, tramite l'utilizzo diffuso delle dimissioni, molti dipendenti abbiano inteso tutelare la posizione pensionistica e previdenziale già raggiunta alla stregua della normativa ancora vigente, nel timore che l'annunciata riforma del settore potesse introdurre elementi di incertezza o addirittura di peggioramento nella propria situazione. Per quanto riguarda in particolare la dirigenza può anche darsi che soggetti meno motivati abbiano optato per l'abbandono del servizio, non desiderando affrontare nuove responsabilità di tipo manageriale.

Nel 1995 non vi sono stati blocchi del pensionamento, ma è intervenuta la c.d. riforma Dini del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (L. 8 agosto 1995 n. 335). Una volta che molti dipendenti psicologicamente propensi alle dimissioni avevano realizzato il proposito l'anno prima, la forte contrazione delle medesime nel 1995 trova spiegazione anche nell'esigenza diffusa tra il personale di conoscere le modalità concrete di attuazione della riforma, prima di valutare la convenienza o meno a proseguire il servizio.

Nell'analisi del comparto regioni ed enti locali la R.G.S. ha osservato che nel 1995 il tasso di cessazione del personale di ruolo è stato pari al 3,4% della sua consistenza all'inizio dell'anno, quello di assunzione è stato pari al 3,6%. Le diverse cause di cessazione sono state equivalenti; comunque le dimissioni sono risultate prevalenti (28,6%). Le procedure concorsuali sono state la modalità principale di assunzione (67,2%); di rilievo è stata pure la provenienza da altre amministrazioni 23, 2 %.

b) Comuni 1996

I dati forniti recentemente alla Sezione dalla R.G.S. consentono di analizzare nelle due tavole seguenti l'andamento delle cessazioni e delle assunzioni, raggruppando le varie cause secondo gli schemi già applicati per il 1995. Si deve far presente, peraltro, che i dati R.G.S. dei cessati ed assunti qui esposti non coincidono con quelli corrispondenti, anch'essi provenienti dalla medesima fonte, illustrati nella tavola sul movimento del personale dei comuni al paragrafo precedente.

Anno 1996 – Comuni: cause di cessazione

PERSONALE	LIMITI DI ETA'	%	DIMISSIONI	%	PASSAGGIO AD ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
DIRIGENTI	94	15	324	50	80	12	146	23	644
PERSONALE DEI LIVELLI	5.250	20	12.389	47	3.223	12	5.693	21	26.555
RESTANTE PERSONALE	141	8	434	24	101	6	1.158	63	1.834
TOTALE	5.485	19	13.147	45	3.404	12	6.997	24	29.033

Sul totale di 29.033 cessazioni intervenute nell'anno le dimissioni sono risultate causa prevalente con 13.147 unità, pari al 45%; segue l'abbandono del servizio per cause diverse con 6.997 unità (24%). Il pensionamento per limiti di età ha interessato 5.485 dipendenti (19%). La maggiore propensione per le dimissioni si è manifestata sia tra i dirigenti che tra il personale dei livelli, mentre tra il restante personale è prevalente la cessazione per altre cause (L.158 unità, pari al 63%).

La tavola successiva mostra il fenomeno delle assunzioni.

Anno 1996 – Comuni: modalità di assunzione

PERSONALE	CONCORSI	%	PROVENIENTI DA ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/e	b	b/e	d	d/e	e
DIRIGENTI	122	54	48	21	56	25	226
PERSONALE DEI LIVELLI	15.921	77	2.958	14	1.906	9	20.785
RESTANTE PERSONALE	1.233	46	54	2	1.384	52	2.671
TOTALE	17.276	73	3.060	13	3.346	14	23.682

Sono entrati complessivamente in servizio 23.682 dipendenti, di cui 17.267 unità, pari al 73%, a seguito di procedure concorsuali. Le assunzioni per concorso sono prevalse tra i dirigenti (54%) e tra il personale dei livelli (77%), mentre l'ingresso per altre cause ha riguardato il 52% del restante personale.

In base alle tavole ora illustrate, a fronte di 644 dirigenti comunali cessati ne sono stati assunti 226 nell'anno. Analogo andamento di prevalenza delle cessazioni dei dirigenti si è verificato nel precedente biennio 1994 - 1995 per province, comuni e comunità montane.

Il fenomeno merita una attenta riflessione da condurre alla luce di vari elementi di conoscenza allo stato non disponibili. Secondo la Sezione, comunque, potrebbe essere considerato l'inizio di quel graduale processo di "ringiovanimento" della dirigenza degli enti locali, voluto dalle recenti leggi di riforma del pubblico impiego.

3.7.5 Nuova contrattazione collettiva

Il D.lgs. n. 29 del 1993, in punto di contrattazione collettiva, mirava ad unificare gradualmente la disciplina del rapporto di pubblico impiego con quella del lavoro privato, pur sottraendo al regime pattizio alcune importanti materie relative all'organizzazione della pubblica amministrazione, strettamente legate al perseguimento di interessi generali: organi, uffici e modi di conferimento della titolarità di essi, procedimenti di selezione per l'accesso all'impiego, ruoli, dotazioni organiche, ordinamento dei dirigenti generali. Pertanto, a prescindere da alcune categorie di personale tra cui appunto i dirigenti generali, i rapporti di lavoro del settore pubblico negli anni 1994 - 1997 sono stati regolati per via contrattuale con applicabilità ad essi, in quanto compatibili, delle disposizioni del codice civile e delle leggi sul lavoro subordinato d'impresa. Coerentemente sono state devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le relative controversie con esclusione delle materie non contrattualizzate.

A distanza di alcuni anni, dopo la sperimentazione della prima tornata dei nuovi accordi collettivi, si è avvertita l'esigenza di dare un impulso definitivo al processo di assimilazione del lavoro pubblico a quello privato, armonizzando i principi della contrattazione con quelli di riforma e decentramento delle strutture pubbliche.

Le procedure previste al riguardo dal D.lgs. n. 29, nate dalla necessità di porre sotto rigido controllo la spesa pubblica del personale ed evitare effetti di trascinamento, giungevano a rendere incerta la durata e l'esecuzione degli accordi in caso di comprovata esorbitanza dai limiti di spesa (art. 52, comma 3).

Alle istanze di ridefinizione delle procedure contrattuali e di pieno assoggettamento agli accordi collettivi del rapporto di lavoro ha dato risposta la legge n. 59 del 1997 (art.11), delegando il Governo ad emanare provvedimenti d'integrazione e modificazione del D.lgs. n. 29, riguardanti l'estensione anche ai dirigenti generali della disciplina privatistica, la semplificazione delle predette procedure, il potenziamento dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale della pubblica amministrazione (ARAN), la garanzia di autonomi livelli di contrattazione decentrata per tutte le amministrazioni, l'effettiva devoluzione al giudice ordinario delle controversie sorte dopo il 30 giugno 1998. Su quest'ultimo punto la delega ha previsto opportunamente misure organizzative e regole processuali dirette a prevenire il sovraccarico del contenzioso anche attraverso strumenti extragiudiziali di conciliazione ed arbitrato. Nel quadro del nuovo assetto la Corte dei

conti, prima della definitiva sottoscrizione, certificherà entro 15 giorni dal ricevimento dell'ipotesi di accordo solo la compatibilità dei costi contrattuali con gli strumenti di programmazione e bilancio, avvalendosi di un nucleo di tre esperti designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Viene quindi affidata all'Istituto una funzione generale e ben mirata. È utile rammentare a questo punto che nelle relazioni della Corte sul rendiconto generale dello Stato ricorre da anni il tema della copertura finanziaria degli oneri derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi dei dipendenti dei comparti non statali. Infatti le modalità di copertura continuano a suscitare qualche perplessità, nella considerazione che gli oneri sono fatti gravare direttamente sui bilanci degli enti, alimentati almeno in parte da trasferimenti statali¹⁹⁷.

L'art. 8 della legge n. 127, a sua volta, ha dettato alcune norme sulla contrattazione collettiva riguardante il personale di regioni, enti regionali ed enti locali, modificando ed integrando il D.lgs. n. 29 del 1993, nel senso che il Governo provvederà in materia previa intesa espressa dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, dall'UPI e dall'ANCI.

L'art. 2, comma 3, del D.lgs. n. 80 del 1998 precisa ora che l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti dagli accordi cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale. Il successivo art. 30, infine, disciplina puntualmente la procedura da seguire per l'accertamento pregiudiziale sull'efficacia, validità ed interpretazione dei contratti collettivi.

Per quanto riguarda le linee generali della contrattazione nazionale del comparto regioni-enti locali valida per il periodo 1994-1997 e tuttora vigente, basterà rammentarne i caposaldi di principio e normativi, mentre nel successivo paragrafo si accennerà agli elementi costitutivi della retribuzione.

L'accordo nazionale per il personale dei livelli, sottoscritto a luglio 1995, ha segnato il passaggio del rapporto di lavoro alla disciplina privatistica. È stato applicato sia ai rapporti a tempo indeterminato (nelle varianti a tempo pieno e parziale) sia a quelli a termine, per questi ultimi con particolari modalità applicative degli istituti normativi. Sono esclusi i dirigenti, per i quali l'art. 46 del D.lgs. n. 29 ha previsto una separata ed autonoma area di contrattazione. Sono stati considerati con attenzione i quadri intermedi, nella consapevolezza della loro funzione strategica soprattutto negli enti privi della dirigenza. Un importante e caratteristico elemento del contratto è la flessibilità della struttura retributiva.

Con successivo accordo integrativo del maggio 1996 la disciplina del rapporto di lavoro a tempo determinato è stata opportunamente integrata in alcune parti.

Nell'ambito del comparto l'apposita contrattazione per i dirigenti ha messo capo all'accordo 1994-1997 sottoscritto ad aprile 1996, dopo un lungo percorso negoziale. Preceduto da un accordo-quadro, del giugno 1995, il contratto - il primo per i dirigenti pubblici dopo il D.lgs. n. 29 - ha introdotto la qualifica dirigenziale unica, che implica però posizioni diversificate a seconda dell'importanza dell'incarico assegnato. È stato in

¹⁹⁷ Corte dei conti. Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996, Vol. 1, pag. 427.

particolare laborioso superare le difficoltà poste dagli aspetti più qualificanti del nuovo ordinamento della dirigenza: conferimento e revoca degli incarichi, valutazione dei risultati della gestione, risoluzione del rapporto di lavoro per recesso dell'amministrazione. Gli aspetti garantistici al riguardo consistono nella predeterminazione di criteri generali procedurali e di comportamento, nell'assicurazione agli interessati del contraddittorio in caso di revoca anticipata dell'incarico e valutazione negativa. La fisionomia degli istituti normativi del rapporto di lavoro è molto simile a quella prevista per gli altri dipendenti del comparto.

3.7.6 Elementi della retribuzione

Per la parte economica, i contratti collettivi durano due anni e, pertanto, il primo biennio dell'accordo per il personale dei livelli del comparto, relativo al periodo 1994-1995, è scaduto il 31 dicembre 1995.

Dopo la stipula dei contratti collettivi riferiti al quadriennio 1994 - 1997, la struttura retributiva del personale non dirigente consta delle voci di seguito elencate.

A) Elementi fondamentali:

stipendio tabellare; indennità integrativa speciale; retribuzione individuale di anzianità e livello economico differenziato, ove già acquisiti; tredicesima mensilità; assegno per nucleo familiare.

B) Elementi accessori:

compenso per lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi; premio individuale per la qualità delle prestazioni; indennità per lavori disagiati e/o pericolosi, di reperibilità, di turno, ecc.; indennità fisse; compensi per particolari posizioni di lavoro e responsabilità.

I principali istituti retributivi in vigore e la misura degli incrementi stipendiali tabellari per dirigenti ed impiegati del comparto, recati dagli accordi collettivi negli anni 1995 e 1996, sono stati illustrati nel corrispondente paragrafo dello scorso referto¹⁹⁸.

La contrattazione collettiva per il biennio economico 1994-1995 è stata fondata per tutti i comparti su aumenti retributivi del 6%, pari all'inflazione programmata, ma a causa delle difficoltà dei conti pubblici nel 1994 Governo e sindacati decisero di dare un aumento del 3,5% a partire dal 1 gennaio 1995 (quindi con un anno di ritardo) ed uno ulteriore del 2,5% da dicembre dello stesso anno. Gli incrementi economici a regime sono stati pertanto contenuti e la modesta entità delle risorse destinate al salario accessorio incentivante non ha favorito un impatto forte dei relativi istituti sull'organizzazione del lavoro. Tuttavia resta elemento caratteristico della struttura retributiva la sua flessibilità sotto molteplici aspetti, dalla differenziazione di specifiche posizioni di lavoro all'erogazione di compensi incentivanti anche a livello individuale, legati a concreti risultati migliorativi.

Anche il contratto dei dirigenti del comparto, sottoscritto ad aprile 1996, ha riguardato il biennio economico 1994-1995. Dato l'obiettivo di avvicinare tendenzialmente la struttura retributiva della dirigenza pubblica a quella privata, è stato introdotto il principio del trattamento economico variabile alla stregua della funzioni svolte e dei risultati raggiunti, escludendo la mera maturazione dell'anzianità di servizio. È questo

¹⁹⁸ Corte dei conti. Relazione della Sezione enti locali per l'esercizio 1995, Vol. 1, pagg. 172 e 173. Vedi anche Corte dei conti. Il costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996, pagg. 334-336

dunque un assetto elastico, rispettoso dell'autonomia degli enti e coerente con una pluralità di modelli organizzativi adatti alle diverse realtà.

Pertanto la struttura retributiva dei dirigenti è costituita dai seguenti elementi: stipendio tabellare, indennità integrativa speciale, retribuzione di anzianità già acquisita, retribuzione di posizione e di risultato con rinuncia a qualsiasi forma di automatismo nella progressione economica. Gli emolumenti di posizione e di risultato, del tutto innovativi, sono stati finanziati mediante la costituzione di appositi fondi alimentati dalle risorse già destinate all'indennità di funzione (art.38 del D.P.R. n. 333 del 1990) e da ulteriori incrementi minutamente indicati. Queste forme di retribuzione sono entrate in vigore solo dal 1° dicembre 1995 e, una volta erogate, assorbono tutti i compensi accessori tradizionali, applicandosi esclusivamente al personale dirigente presente alla data del 31 agosto 1993 a seguito della rideterminazione provvisoria delle piante organiche imposta dalla legge n. 537 del 1993.

In conclusione, il primo biennio economico dei due contratti del comparto è il risultato di:¹⁹⁹

- a) un tetto agli aumenti del 6%;
- b) un disposto normativo (la legge finanziaria 1995) che ha concentrato nell'esercizio 1995 le decorrenze effettive degli aumenti, prevedendo per il 1996 unicamente il trascinarsi degli incrementi concordati;
- c) una attività di contrattazione articolata nel 1995 e nell'anno successivo;
- d) incrementi effettivi nelle retribuzioni solo successivamente alla definitiva formalizzazione dei diversi contratti.

Ne deriva che, a fronte delle date di stipula dei contratti collettivi, i mesi di gennaio e dicembre 1995 rappresentano quelli di maturazione dei nuovi benefici, mentre le date di effettiva erogazione sono successive e dipendono dai tempi di applicazione degli accordi nei singoli enti.

L'accordo economico del personale dei livelli, valido per il secondo biennio 1996-1997 e sottoscritto al luglio 1996, comprende: incrementi retributivi tabellari (nel limite del 3,5% dell'inflazione programmata) distribuiti in tre scaglioni con decorrenza 1 gennaio 1996, 1 dicembre 1996, 1 luglio 1997; integrazioni al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio e disposizioni per un'utilizzo flessibile delle risorse disponibili a tale scopo.

I cardini dell'accordo per il trattamento economico dei dirigenti nel secondo biennio 1996-1997 (sottoscritto a febbraio 1997) sono stati aumenti stipendiali moderati con decorrenza 1 gennaio 1996 e 1 dicembre 1996, una più ampia flessibilità nell'utilizzo dei fondi destinati alle voci della retribuzione variabile nonché l'introduzione di una assicurazione per la responsabilità civile, cioè per i danni causati dai dirigenti con atti o fatti collegati alla loro attività, che comporta oggi maggiori responsabilità.

Va comunque osservato che nel complesso gli enti locali si sono mossi con un certo ritardo nell'applicazione dei nuovi istituti retributivi previsti per i dirigenti, nel senso che molte amministrazioni stanno ancora completando l'attività di graduazione delle posizioni e la conseguente definizione dei livelli retributivi di posizione e di risultato. È stato poi rilevato che a causa della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili - a meno di

¹⁹⁹ Rapporto Aran sulle retribuzioni pubbliche 1996, pagg. 40-41

riduzione dell'organico - di norma le indennità di posizione sono sotto il tetto massimo contrattuale. Si manifesta, infine, la tendenza prudenziale degli enti a limitare il differenziale della retribuzione dei dirigenti con contratto a termine rispetto a quella dei dirigenti a tempo indeterminato.

3.7.7 Retribuzione media lorda pro-capite del personale di ruolo. Dinamica retributiva

a) Aggregato 1995

La retribuzione media annua lorda pro-capite va considerata come elemento di connessione tra la composizione della consistenza del personale e la composizione della spesa. Si tratta, come è noto, di un dato particolarmente significativo, in quanto tiene conto sia della retribuzione tabellare e dei compensi accessori sia della distribuzione del personale nella struttura delle qualifiche e dell'anzianità di servizio.

La R.G.S. ha calcolato tale retribuzione media escludendo gli arretrati ed i recuperi per assenze, ritardi e scioperi. Inoltre la spesa sostenuta per ogni singola voce retributiva è stata rapportata all'unità uomo/anno. La 13^a mensilità è stata trattata come un elemento specifico, costituito dalle somme pagate a questo titolo per le singole voci retributive.

Per semplificazione di lettura la Sezione ha ricompreso i valori del c.d. livello economico differenziato attribuito dalla 7^a alla 1^a qualifica in quelli esposti.

La Sezione non ha trovato spiegazione valida riguardo alle cifre risultanti per il 6° e 5° livello delle province e per il 1° livello delle comunità montane, che potrebbero essere frutto di errori materiali di stampa nel conto annuale della R.G.S.

Anno 1995 — Aggregato enti locali: retribuzione
media pro-capite del personale di ruolo

(in migliaia di lire)

QUALIFICHE	PROVINCE	COMUNI	COMUNITA' MONTANE
TOTALE DIRIGENTI	75.078	74.761	72.041
VIII LIVELLO	42.744	44.537	42.120
VII LIVELLO	36.200	37.229	36.206
VI LIVELLO	31.901	33.347	31.185
V LIVELLO	33.159	32.752	30.207
IV LIVELLO	28.094	28.762	27.597
III LIVELLO	26.375	26.661	25.920
II LIVELLO	24.810	25.582	24.167
I LIVELLO	22.976	23.430	25.212
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	30.782	31.538	30.327

La tavola indica che il rapporto tra le retribuzioni medie del livello dirigenziale unificato e del più basso livello del personale di ruolo è stato di 3,27 nelle province, 3,19 nei comuni e 2,86 nelle comunità montane.

Considerando poi le retribuzioni medie per categoria di personale, il rapporto tra la retribuzione dei dirigenti e quella del personale dei livelli è di 2,44 nelle province, 2,38 nei comuni e 2,37 nelle comunità montane. Da un raffronto orizzontale risulta che i valori della retribuzione del personale dei livelli dei comuni sono generalmente un po' più elevati rispetto a quelli dei pari qualifica di province ed enti montani.

Nell'analisi del comparto regioni-enti locali di cui al Conto 1995 la R.G.S. ha fatto presente che la retribuzione media complessiva è aumentata del 6,7% in corso d'esercizio laddove per lo stesso anno avrebbe dovuto essere del 4,1%.

b) Comuni 1996

La tavola 6 allegata illustra per i dirigenti e per i singoli livelli le voci che compongono la retribuzione media pro-capite.

La retribuzione complessiva dei dirigenti ammonta a 76,827 milioni, contro la media di 32,902 milioni per tutto il personale dei livelli. La retribuzione del primo livello (24,359 milioni) è di poco inferiore ad un terzo di quella dirigenziale.

Quanto alla composizione, il totale degli emolumenti dei dirigenti è costituito per il 70,2% da competenze fisse (53,946 milioni) e per il 29,8% da quelle accessorie (22,881 milioni). Nei livelli, invece, il trattamento fisso (29,372 milioni) rappresenta mediamente l'89,3% e quello accessorio (3,365 milioni) il 10,2%.

Si rammenta, come fatto presente in precedenza a proposito degli oneri derivanti dall'applicazione dell'accordo di comparto, che le risorse finanziarie destinate ad incentivare la produttività (collettiva ed individuale) del personale dei livelli sono state modeste.

c) Dinamica retributiva contrattuale

L'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti, considerate di per sé ed a confronto col settore privato, è oggetto da qualche tempo di vivaci dibattiti tra istituzioni ed esperti. Per completezza di trattazione può essere utile accennare alla posizione assunta dall'Aran in proposito, al fine di inquadrare i dati testé offerti nel contesto della strategia globale di Governo e sindacati.

L'Aran, sulla base delle disposizioni del D.lgs. n. 396 del 1997, ha pubblicato ad aprile di quest'anno il primo dei suoi rapporti trimestrali che, utilizzando dati propri e forniti dall'ISTAT e dal Ministero del tesoro, confermerebbe come l'evoluzione delle retribuzioni pubbliche abbia rispettato i tetti di inflazione programmata restando rigorosamente ancorata alle linee di politica dei redditi fissate dal Governo. Gli aumenti anomali registrati nel 1997 sarebbero cioè temporanei, perché dovuti agli effetti dei contratti conclusi in ritardo rispetto alla scadenza. In altre parole, dall'analisi dell'intero periodo di attività contrattuale Aran 1994-1997, risulta chiaro che le retribuzioni contrattuali dei pubblici dipendenti sono rimaste in linea sia col costo della vita sia con le retribuzioni private.

L'inflazione programmata prevista nel quadriennio dai documenti economico-finanziari era pari al 13,1%.

Questo valore è risultato inferiore a quello effettivo registrato dall'ISTAT e pari al 15,8 %. Al termine del primo biennio economico Governo e sindacati hanno concordato un recupero di 1,8 punti percentuali, che sommati al tasso programmato d'inflazione hanno ridefinito il tetto retributivo contrattuale al 14,9%.

Secondo questa tesi, a fronte di una dinamica contrattuale complessiva del 15,7% nella pubblica amministrazione, i comparti contrattualizzati di pertinenza Aran si attestano al 14,8%, in linea con l'inflazione programmata e senza scostamenti significativi rispetto al andamento del settore privato.

Secondo l'Aran, infine, i dati più recenti raccolti consentono di verificare che le retribuzioni dei dipendenti pubblici contrattualizzati hanno recuperato con forte ritardo la crescita dei prezzi al consumo: infatti solo a metà del 1997 gli indici delle retribuzioni e dei prezzi al consumo si sono ricongiunti.

3.7.8 Costo del personale e del lavoro

Aggregato 1995 e comuni 1996.

Si premette che in sede di referto della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico nel 1993 (pagg. 161 e 162) erano stati sottoposti a verifica di attendibilità i dati del costo del personale di province e comuni (superiori ad 8.000 abitanti) esposti dalla R.G.S. nel proprio conto annuale, mettendoli a confronto con quelli ricavati dal titolo I, categoria 1 della spesa dei conti consuntivi 1993 presentati a questa Sezione.

Allora erano risultati molto diffusi elevati indici di scostamento in eccesso o difetto dei dati R.G.S. rispetto a quelli a disposizione della Sezione. Sorgevano così ragionevoli dubbi sulla attendibilità dei predetti dati R.G.S., essendo questi rilevati tramite schede-questionario compilate dai singoli enti.

A distanza di tempo è stato ritenuto opportuno ripetere l'esperimento su un limitato campione rappresentato dai comuni delle classi 9^a, 10^a e 11^a, confrontando gli analoghi dati 1995 della R.G.S. con quelli a disposizione della Sezione.

SCOSTAMENTI			N. ENTI	% SUL TOTALE
tra	0,01	e 1,00%	9	19,57
tra	1,01	e 3,00%	14	30,43
tra	3,01	e 5,00%	9	19,57
tra	5,01	e 10,00%	6	13,04
tra	10,01	e 20,00%	4	8,70
oltre il	20,01	e	3	6,52
dati coincidenti			1	2,17
TOTALE ENTI ESAMINATI			46	100,00

Dall'esito dell'indagine è agevole constatare che, nell'ambito del ristretto campione prescelto, la situazione è molto migliorata nel frattempo, in quanto gli scostamenti dei dati superiori al 10% hanno riguardato solo 7 comuni su 46.

La tavola 7 allegata mostra per il 1995 la composizione percentuale del costo del personale e poi del costo del lavoro per ciascuna categoria di enti, evidenziando l'incidenza delle voci di spesa per le retribuzioni lorde (competenze fisse ed accessorie) e delle voci aggiuntive che, secondo la classificazione della R.G.S., formano rispettivamente il costo del personale e del lavoro.

Le somme rimborsate o ricevute si riferiscono ai dipendenti in posizione di comando e di fuori ruolo.

Rispetto al costo del personale uguale a 100, l'incidenza della spesa retributiva ha oscillato tra il 74,43% delle province, il 76,48% dei comuni ed il 78,34% delle comunità montane.

La seconda voce più rilevante nella composizione del costo del personale è rappresentata dai contributi previdenziali ed assistenziali a carico degli enti, che si sono mantenuti tra il 22,68% delle comunità montane ed il 23,83% dei comuni. L'elevato onere si spiega perché gli enti locali effettuavano reali versamenti periodici al sistema previdenziale anche prima dell'intervento della legge n. 335 del 1995 di riforma del settore, che ha esteso tale obbligo agli organismi statali a partire dal gennaio 1996.

Le spese per indennità di missione e trasferimento sono state 0,19% per i comuni, 1,05% per le province e 1,09% per le comunità montane.

Rispetto poi al costo del lavoro uguale a 100, il costo del personale è risultato 82,4% nelle province, 96,27% nei comuni e 98,3% negli enti montani.

Per quanto riguarda le ulteriori voci specifiche che formano il costo del lavoro, si tratta di dati di per sé vari ed interessanti la cui qualità, però, ad avviso della Sezione resta priva di riscontri validi. Si tenga conto che le relative operazioni di verifica sono obiettivamente molto difficoltose anche per la R.G.S., in quanto andrebbero condotte su numerosi capitoli di bilancio disseminati in vari comparti del conto consuntivo di ciascun ente ed in assenza di parametri di riferimento. È questa probabilmente la ragione per la quale nel conto annuale 1995 la Ragioneria generale si è astenuta dal formulare valutazioni in punto di costo del personale e del lavoro nel comparto regioni-autonomie locali.

La tavola 8 allegata reca per il 1996 la composizione percentuale del costo del personale e del lavoro nei comuni. Si rinvia alla lettura della medesima, richiamando solo l'attenzione sul modestissimo 0,30% del costo del lavoro attribuito alle spese per la formazione del personale.

3.7.9 Formazione del personale

Pur prescindendo, come si è detto, da valutazioni sull'attendibilità dei dati 1995 e 1996 di fonte R.G.S. relativi alle spese residue che compongono (al di là del costo del personale) il costo del lavoro, basta un'occhiata alle tavole per rendersi conto che le erogazioni a favore della formazione del personale sono molto inferiori al fabbisogno stimato, così come è accaduto d'altronde finora per tutto il settore pubblico.

L'argomento della formazione sta attirando grande attenzione da parte del Parlamento, del Governo e degli esperti, cosicché alcune recenti iniziative in materia per il personale degli enti locali meritano di essere ricordate.

Il processo di trasformazione che sta attraversando la pubblica amministrazione rende necessaria una complessa e moderna opera di formazione dei dipendenti, per superare la preparazione professionale tradizionalmente incentrata sulla salvaguardia quasi esclusivamente formalistica del principio di legalità. La formazione ha in sostanza svolto un ruolo limitato tra le leve d'intervento per il miglioramento della funzionalità dell'apparato pubblico, quasi che non si trattasse di un utile investimento. La realtà, invece, è che la formazione rettamente intesa costituisce un elemento essenziale di valorizzazione delle risorse umane, idoneo anche a sostenere i processi di mobilità.

Negli anni '90, a dire il vero, contemporaneamente all'avvio delle grandi leggi di riforma è cominciata una timida crescita delle spese di formazione, ma si è verificata una sorta di "caos creativo" che secondo il Dipartimento della funzione pubblica potrebbe compromettere la stessa filosofia della riforma²⁰⁰.

Il legislatore ha introdotto di recente due macro fenomeni nell'ordinamento: l'abbassamento del livello delle decisioni e lo spostamento sul territorio dell'asse dell'impegno amministrativo.

Ciò implica di per sé profonde modifiche nella metodologia degli interventi di formazione, dovendo essere elaborate strategie libere dai vincoli del centralismo e capaci di rispondere costantemente alla domanda di servizi formativi sul territorio. Un particolare impegno deve essere dedicato in tale ottica alla diffusione di iniziative di formazione ed aggiornamento permanente dei dirigenti.

Per realizzare in tempo ragionevole questi ambiziosi obiettivi occorre definire e rendere operativo un piano pluriennale di riqualificazione a sostegno del rinnovamento delle

²⁰⁰ Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1996-1997, Vol. 1°, pagg. 394 e 395.

amministrazioni, razionalizzando competenze e responsabilità in materia. A tal fine è significativa la svolta impressa dall'art. 17, comma 79 della legge n. 127 del 1997, dove si prevede l'istituzione di scuole regionali ed interregionali per la formazione e specializzazione dei segretari comunali e provinciali nonché dei dirigenti degli enti locali.

Per quanto riguarda gli accadimenti più rilevanti per le autonomie locali negli anni in riferimento, si rammenta che l'accordo collettivo del personale non dirigente del comparto ha rimesso alla contrattazione decentrata la definizione delle linee di indirizzo in materia di formazione (art.5) sulla scorta delle prescrizioni del D.lgs. n. 29 (art.7, comma 4). La direttiva n.14 del 1995 della Funzione pubblica, a sua volta, nello stimare il fabbisogno formativo annuo del settore pubblico in almeno 200.000 dipendenti delle varie qualifiche con spesa pari ad un punto percentuale del monte retributivo per avvicinarsi alla media europea, invitava le amministrazioni a prevedere in bilancio significativi stanziamenti a tal fine. In risposta le amministrazioni statali centrali hanno inviato nel 1995 notizie relative ai propri bisogni formativi, mentre gli enti locali non hanno sottoposto alcun piano quell'anno²⁰¹.

Numerose amministrazioni locali, tuttavia, sono coinvolte dal 1996 nel programma PASS (Pubbliche amministrazioni per lo sviluppo del sud) affidato al Dipartimento della funzione pubblica, che oggi è in fase di piena realizzazione.

L'obiettivo principale è l'innalzamento del livello d'impiego dei fondi strutturali europei, migliorando l'efficacia dell'attività finanziaria degli enti. È noto, infatti, che il mezzogiorno è destinatario di oltre il 70% di queste risorse, ma la capacità di assorbimento degli organismi operanti sul territorio è ridottissima. L'informazione e formazione di dirigenti, quadri tecnici ed amministrativi esperti nelle procedure comunitarie, capaci di progettare e realizzare gli interventi finanziati dall'Unione europea sono dunque prioritarie e restano demandate tecnicamente al Fornez.

Sempre nell'ambito del programma PASS, è previsto un piano d'intenso sostegno alla riorganizzazione funzionale di regioni, province, comuni e comunità montane.

Le risorse finanziarie stanziare sono pari a circa 280 miliardi (per il 75% comunitari) in 4 anni, dal 1996 al 1999. L'Unione europea ha posto due condizioni: interventi circoscritti al mezzogiorno e formazione esclusivamente per dipendenti che gestiscono direttamente i fondi europei.

La prima annualità di spesa si è messa in movimento nel 1996 con 24 miliardi di finanziamento e sta per concludersi. La seconda fase, con 104 miliardi disponibili, è sul punto di avviarsi concretamente, poiché la valutazione dei progetti presentati dagli enti l'anno scorso è terminata. Per il primo anno sono state svolte attività di orientamento e di prima formazione sulla gestione dei fondi europei nei confronti di migliaia di funzionari, mentre i dirigenti e funzionari più addentro ai processi di utilizzo saranno interessati da attività formative più specialistiche. Gli enti locali coinvolti finora sono numerosi: oltre 20 province, tra cui Salerno con le comunità montane limitrofe; i comuni di Cagliari, Messina, Palermo, Trapani, quelli della provincia di Bari nonché le associazioni ANCI ed UNCEM della Calabria.

²⁰¹ Dipartimento della funzione pubblica. Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1994-1995, Vol. 1° pag. 196.

Tavola 7 - Costo del lavoro per l'anno 1995 e composizione percentuale

in migliaia di lire

	PROVINCE	%	COMUNI	%	C. MONTANE	%
SPESA COMPETENZE FISSE	1.890.247.832	69,14	15.093.467.899	69,44	224.683.454	73,54
SPESA COMPETENZE ACCESSORIE	144.649.064	5,29	1.530.039.557	7,04	14.671.177	4,8
SPESA RETRIBUZIONI LORDE	2.034.896.896	74,43	16.623.507.456	76,48	239.354.631	78,34
CONTRIBUTI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	646.114.722	23,63	6.180.509.488	23,83	69.296.867	22,68
SPESE PER INDENNITA' DI MISSIONE E TRASFERIMENTO	28.790.695	1,05	40.378.440	0,19	3.318.834	1,09
ALTRE SPESE	51.962.644	1,9	350.548.979	1,61	5.050.202	1,65
TOTALE	80.753.339	2,95	390.927.419	1,8	8.369.036	2,74
SOMME RIMBORSATE ALLE AMMINISTRAZIONI	6.272.633		185.742.705		3.111.028	
RIMBORSI RICEVUTI DALLE AMMINISTRAZIONI	34.044.701		644.209.400		14.616.475	
TOTALE A SALDO	-27.772.068	-1,02	-458.466.695	-2,11	-11.505.447	-3,77
COSTO DEL PERSONALE	2.733.992.889	100	21.736.477.668	100	305.515.087	100
COSTO DEL PERSONALE	2.733.992.889	82,4	21.736.477.668	96,27	305.515.087	98,3
SPESE PER GESTIONE MENSE/ASSEGNI DI VITTO	16.178.183	0,49	72.480.486	0,32	768.280	0,25
SPESE DI VESTIARIO PER I DIPENDENTI	211.742.793	6,38	232.011.971	1,03	79.443	0,03
SPESE PER IL BENESSERE DEL PERSONALE	121.564.302	3,66	5.767.003	0,03	47.426	0,02
SPESE PER EQUO INDENNIZZO AL PERSONALE	751.524	0,02	23.696.288	0,1	137.582	0,04
SPESE PER LA FORMAZIONE DEL PERSONALE	59.268.143	1,79	259.677.557	1,15	581.775	0,19
SPESE PER LA GESTIONE DEI CONCORSI	48.183.570	1,45	28.785.479	0,13	495.510	0,16
INCARICHI A DIP. E NON DIP. PREVISTI DA LEGGI	112.377.544	3,39	156.676.551	0,69	2.887.984	0,93
SPESE VARIE	13.727.315	0,41	63.070.201	0,28	300.164	0,1
TOTALE	583.793.374	17,6	842.165.536	3,73	5.298.164	1,7
COSTO DEL LAVORO	3.317.786.263	100	22.578.643.204	100	310.813.251	100

Tavola 8 – Comuni. Costo del lavoro per l'anno 1996 e composizione percentuale

spese per competenze fisse	15.620.772.165	69,18
spesa per competenze accessorie	1.594.793.811	7,06
spesa retribuzioni lorde	17.215.565.976	76,24
contributi a carico dell'amministrazione	5.570.967.316	24,67
spese per indennità di missione e trasferimento	45.057.242	0,2
altre spese	414.565.091	1,84
totale	459.622.333	2,04
somme rimborsate alle amministrazioni	58.699.133	
rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	724.792.579	
totale a saldo	-666.093.446	-2,95
costo del personale	22.580.062.179	97,65
spese per gestione mense/assegni di vitto	98.873.995	0,43
spese per vestiario per i dipendenti	110.589.156	0,48
spese per il benessere del personale	7.813.345	0,03
spese per equo indennizzo al personale	12.005.523	0,05
spese per la formazione del personale	68.224.474	0,3
spese per la gestione dei concorsi	43.309.951	0,19
incarichi	142.204.948	0,61
spese varie	61.017.303	0,26
totale	544.038.704	2,35
costo del lavoro	23.124.100.883	100

4 La gestione degli investimenti

4.1 Linee programmatiche e profili ordinamentali

Tra gli investimenti del settore pubblico, quelli realizzati dalle amministrazioni locali nel 1996, in particolare da province e comuni, hanno assorbito nel 1996 il 49% della spesa complessiva²⁰².

Le attività di investimento da parte degli enti locali rivestono dunque un ruolo determinante nell'economia del Paese e, conseguentemente, nei diversi livelli di programmazione, sotto il duplice profilo, da un lato, della spinta propulsiva che gli interventi pubblici imprimono allo sviluppo delle attività produttive, all'occupazione, al livello dei redditi, dall'altro, dell'incidenza che ne deriva sul disavanzo pubblico.

Nel precedente paragrafo 1° della Parte II, in cui sono stati illustrati gli indirizzi generali della manovra di finanza locale, si è rilevato come nei documenti di programmazione economica per il 1996 il Governo abbia posto un forte accento sulla necessità del rilancio delle spese in conto capitale, mediante ulteriori contenimenti di quelle correnti, per sostenere il processo di sviluppo dell'economia e ridurre il divario infrastrutturale tra le diverse aree del Paese.

Dall'analisi condotta sui conti consuntivi degli enti locali censiti²⁰³, di cui ai seguenti paragrafi, è emerso che dopo la fase di forte declino, che aveva contrassegnato le politiche d'intervento strutturale nei primi anni '90, la ripresa degli investimenti a livello territoriale, già avviata nel precedente biennio, si è ampiamente confermata nel 1996, con una forte accentuazione.

In particolare sul fronte dell'entrata, gli accertamenti in conto competenza, che sono la trasposizione sul piano contabile delle risorse finanziarie reperite per le nuove iniziative di investimento, sono aumentati di 2.386 miliardi (+12,54%), portandosi all'importo di 21.417 miliardi.

Tutte e tre le categorie di enti, province, comuni e comunità montane, sono state interessate dall'andamento favorevole delle entrate.

Il rilancio del settore ha però riguardato soprattutto le spese. Gli impegni in conto competenza, che corrispondono alle nuove iniziative d'investimento avviate, ammontano a 23.684 miliardi; con un aumento dunque del 41,42% rispetto ai 16.747 miliardi impegnati nel 1995. Gli enti maggiormente interessati da questa spinta espansiva sono stati i comuni (+42,99%).

Occorre considerare comunque che, in base all'attuale sistema giuscontabile delle spese in conto capitale e per la natura stessa delle opere infrastrutturali, a buona parte dei predetti impegni non corrispondono ancora obbligazioni giuridiche perfezionate. In altri termini, si tratta di programmi di investimento decisi e già dotati di finanziamento, ma la cui esecuzione è stata appena avviata o non è ancora iniziata.

Il dato finanziario allora realisticamente rappresentativo del trend sulla spesa, in quanto corrispondente a stadi di effettiva realizzazione delle opere, è costituito dai pagamenti totali, che ammontano nel 1996 a 13.033 miliardi, rispetto agli 11.218 del 1995, con un aumento dunque del 16,18%.

²⁰²Fonte: Ministero del Tesoro - Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1996).

²⁰³Si tratta di 97 province su 100, 1248 comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti su 1326 e 305 comunità montane su 350.