

L'art. 23 del d.lgs. n. 80 riguarda specificamente gli enti locali: ribadisce nella forma e nella sostanza quanto già stabilito dalla legge n. 127 del 1997 e cioè l'autonomo potere di regolamentare anche le modalità di assunzione agli impieghi, i requisiti di accesso e le procedure concorsuali.

Il principio del concorso, come strada obbligata per l'accesso agli impieghi pubblici, già soggetto a possibili deroghe da parte del legislatore, risulta apparentemente affievolito, dal riferimento al termine più generico di "procedure selettive", che apre prospettive di soluzioni operative al di fuori della prassi consolidata (art. 22 d.lgs. n. 80).

Per quanto riguarda in particolare le disposizioni per il 1997, la legge n. 662 del 1996 (il collegato alla finanziaria 1997) esonerava gli enti locali sani e quelli dissestati con bilancio stabilmente riequilibrato dal regime di blocco delle assunzioni sancito per quell'anno (art. 1, commi 45, 46 e 48).

A sua volta l'art. 6, comma 12 della legge n. 127 del 1997 ha attribuito agli enti in equilibrio finanziario la facoltà di mettere a concorso posti interamente riservati al proprio personale, in relazione a particolari profili caratterizzati da professionalità acquisite esclusivamente all'interno di una determinata struttura. In effetti, anche se è ipotizzabile un certo rischio di ritorno ad operazioni scarsamente trasparenti ove non sia delimitato con rigore il campo di applicazione della norma, la regola generale del pubblico concorso meritava un temperamento, allo scopo di valorizzare esperienze maturate in uno specifico ambiente di lavoro e di incoraggiare prospettive di sviluppo di carriera, in sintonia col nuovo ordinamento professionale dei dipendenti locali.

La successiva legge n. 191 del 1998 conferma ed estende la facoltà di optare per i concorsi interni.

I medesimi enti possono avvalersi delle altre opportunità offerte dall'art. 6 della legge n. 127 (nomina del direttore generale ed assunzione di dirigenti a tempo determinato secondo le modalità stabilite dallo statuto e dai regolamenti).

Gli enti in equilibrio finanziario possono assumere a tempo determinato dirigenti nei limiti e con i criteri stabiliti dallo statuto e dal regolamento sull'ordinamento degli uffici (art. 51, comma 5, legge n. 142 e comma 5 bis aggiunto dalla legge n. 127).

Pertanto le procedure di reclutamento della dirigenza sono attualmente tre.

La prima è quella concorsuale, rispetto alla quale né la legge n. 142 né il d.lgs. n. 29 hanno innovato. In merito occorre soltanto ricordare che, nei limiti generali previsti dal d.lgs. 29, le concrete modalità di reclutamento sono demandate alla normativa interna dell'ente, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 9, della legge n. 127 del 1997.

La selezione tramite corso-concorso appare particolarmente rigida ed attenta, ma la grande diversità di questo canale di reclutamento rispetto alla procedura concorsuale si giustifica solo parzialmente, essendo destinato alla copertura solo del 30% dei posti disponibili.

Più interessante ed innovativa appare la nuova procedura di reclutamento del personale dirigenziale attraverso il ricorso al contratto a tempo determinato, di diritto pubblico o di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla legge, dallo statuto o dal regolamento.

In tali casi, a seguito delle disposizioni della legge n. 127, occorre distinguere tra i contratti per la copertura dei posti vacanti di livello dirigenziale da quelli stipulati al di fuori dell'organico.

Nel primo caso di contratto di diritto pubblico il dirigente avrà tutti i doveri ed i diritti, retribuzione compresa, previsti dalle norme e dal contratto collettivo vigente.

Nel caso di contratto di diritto privato occorrerà preventivamente determinare diritti e doveri del dirigente, ivi compresa la retribuzione che potrebbe essere differente rispetto a quella degli altri. È proprio questa la ragione della particolare cautela del legislatore circa il ricorso al contratto a tempo determinato di diritto privato.

Per quanto riguarda, invece, l'assunzione a tempo determinato di dirigenti al di fuori dell'organico, la materia è attualmente disciplinata dall'art. 51, comma 5 bis della legge n. 142,

introdotto dalla più volte ricordata legge n. 127. I relativi contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5% della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva; non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia. Il trattamento economico, equivalente a quello previsto dal contratto collettivo nazionale in vigore, può essere integrato da un'indennità ad personam, commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale del soggetto. Gli emolumenti sono definiti in stretta correlazione con il bilancio dell'ente e non sono imputati al costo contrattuale del personale.

Ulteriore forma di reclutamento del personale dirigenziale è in linea di principio il ricorso alla mobilità tra enti diversi.

L'eventuale passaggio in ruolo del personale assunto per esigenze stagionali è tuttora disciplinato dall'art. 4, commi da 2 a 5, del d.P.R. 268 del 1987, modificato dal successivo art. 25 del d.P.R. n. 494 dello stesso anno. La condizione necessaria è che si liberino posti d'organico nei profili professionali corrispondenti alle posizioni di lavoro stagionali o che si trasformino posti di lavoro stagionali in posti di ruolo.

Un'importante occasione per la "sistemazione" di personale precario venne offerta dalla legge 19 luglio 1993 n. 236 a favore dei dipendenti assunti a tempo determinato ai sensi dell'art. 7 della legge 29 dicembre 1988 n. 554 (progetti finalizzati) ed in base ad altre numerose disposizioni di legge.

Successive disposizioni in materia sono state emanate con l'art. 1, comma 14, della legge 28 dicembre 1995 n. 549, dove si faceva riferimento al solo personale degli enti locali in equilibrio finanziario assunto a tempo determinato mediante prove selettive. Per essi si prevedeva l'indizione di concorsi riservati per soli titoli ed il termine per bandire i concorsi è stato prorogato al 31 dicembre 1998 per effetto dell'art. 39, comma 23, della legge n. 449 del 1997.

I progetti finalizzati alla realizzazione di nuovi servizi ed al miglioramento di quelli esistenti furono previsti negli anni '80 dai decreti del Presidente della Repubblica di recepimento degli accordi collettivi nazionali. Essi si pongono anche obiettivi occupazionali, affiancando al personale stabilmente in servizio elementi con rapporto di lavoro a tempo determinato. Col d.P.R. 19 aprile 1994 n. 303 la materia è stata disciplinata unitariamente. Sull'argomento è più tardi intervenuta la legge n. 127 del 1997, allo scopo di concentrare il finanziamento disponibile su progetti più strettamente finalizzati alla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni ed al miglioramento dei servizi.

Gli enti locali hanno ampia facoltà di determinazione per regolare le procedure di reclutamento del personale, ivi compreso quello con rapporto a tempo determinato. È opportuno che l'apposita normativa interna sia dotata di sostanziale flessibilità, soprattutto quella per l'assunzione dei dipendenti temporanei (art. 23 d.lgs. n. 80).

Si è già detto che la legge n. 127 consente agli enti locali di dotarsi della figura del direttore generale e che la sua nomina, al di fuori dell'organico, è effettuata dal sindaco, previa delibera della giunta, mediante contratto di lavoro a termine.

Infine, la legge n. 449 del 1997 (il collegato alla finanziaria 1998) introduce in via generale una disciplina innovativa del regime delle assunzioni presso le pubbliche amministrazioni. Infatti, l'art. 39 comma 1, coerentemente con gli impegni assunti nel D.P.E.F. per il triennio 1998-2000, impone risparmi nella spesa per il personale attraverso lo strumento della programmazione triennale del fabbisogno di risorse umane. La ricostruzione sistematica delle numerose disposizioni dell'art. 39 porta a concludere che gli enti locali, in particolare, hanno facoltà di determinare autonomamente i criteri per cogliere l'obiettivo senza la predeterminazione di riduzioni del personale in servizio, ma ricorrendo a processi di razionalizzazione e riorganizzazione amministrativa (art. 39, comma 19). Anche la previsione del comma 18 (almeno il 10% delle nuove assunzioni deve essere a tempo parziale con orario non superiore al 50% di quello a tempo pieno) non dovrebbe vincolare gli enti locali. Sembra

quindi chiara la volontà legislativa di non porre alcun limite alla possibilità degli enti di assumere personale secondo il regime delineato dalla legge n. 127 e con l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti.

In tema di assunzioni va richiamata l'attenzione su un'esperienza innovativa negli enti locali in via di realizzazione dal 1994 e volta ad immettere in servizio un numero limitato di "quadri" (VI, VII ed VIII qualifica) 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), è affidata al FORMEZ e finanziata in gran parte dal Fondo sociale europeo. Sono stati espletati finora tre concorsi ai quali hanno aderito 131 comuni ed una provincia. I candidati ammessi sono stati oltre 800, i posti da coprire oltre 500. Un quarto bando, già pubblicato, prevede l'assegnazione di 314 borse di studio per oltre 200 posti in varie amministrazioni meridionali.⁶¹

Si è già accennato in precedenza alle nuove forme di impiego flessibile nella pubblica amministrazione (formazione-lavoro, lavoro interinale e telelavoro), che però richiedono una specifica disciplina soprattutto da parte della contrattazione collettiva, prima che gli enti possano procedere ad assunzioni di notevole entità, in quanto comunque la fase di reclutamento non potrebbe avvenire con la libertà di scelta riconosciuta al privato datore di lavoro.

A questo punto occorre accennare alla mobilità esterna del personale, tenuto conto che anche tramite questo istituto si realizzano assunzioni e trasferimenti.

È noto che uno dei fattori di inefficienza dell'apparato pubblico è rappresentato dalla distribuzione non oculata del personale. Pertanto, lo sforzo di razionalizzazione del suo utilizzo deve passare anche per la via del ricorso privilegiato all'istituto della mobilità.

I comuni non strutturalmente deficitari sono stati esonerati dal regime di collocamento in disponibilità del personale in caso di esubero (art. 6, comma 16, legge n. 127). Per gli enti in dissesto l'art. 6, comma 15 della predetta legge ha confermato che la mobilità si svolge in ambito locale, provinciale o regionale.

Dopo l'emanazione del d.lgs. n. 80 del 1998 la disciplina della mobilità dei dipendenti pubblici risulta cambiata e l'aspetto più vistoso è dato dall'abbandono delle procedure centralistiche di rilevazione degli esuberi e di gestione della mobilità, che è posta nell'ambito delle funzioni conferite alle strutture regionali e provinciali in materia di mercato del lavoro (artt. 3 e 4, d.lgs. 23 dicembre 1997 n. 469).

La gestione del personale in disponibilità si prefigge lo scopo di ricollocarlo presso altre amministrazioni, anche mediante la sua riqualificazione professionale. A maggior garanzia di una sua risistemazione, le nuove assunzioni da parte degli enti nel quadro della programmazione del personale sono subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale incluso negli elenchi di disponibilità.

I contratti collettivi nazionali possono stabilire criteri generali e procedure volti a consentire il passaggio diretto ad altre amministrazioni nell'ambito della provincia o in ambito diverso.

L'art. 19 del d.lgs. n. 80 regola il transito di personale per effetto del trasferimento di attività da pubbliche amministrazioni ad altri soggetti pubblici o privati. L'ipotesi è estremamente attuale in coincidenza col trasferimento alle regioni ed agli enti locali di numerose funzioni e compiti per effetto del decentramento amministrativo avviato con il d.lgs. n. 112 del 1998 ed anche in ragione dell'intensificarsi di iniziative per la privatizzazione dei servizi pubblici.

⁶¹ Guida normativa ANCI 1999, vol.I, pag. 408.

a) Aggregato 1996

La tavola 4 allegata analizza le cause di cessazione dal servizio, disaggregando i dati secondo la tipologia degli enti e, nell'ambito di ciascuna, per le tre categorie di 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 procedimenti attivati dalla mobilità o da istituti similari. Nelle cessazioni per "altre cause" sono inclusi i casi di morte e dispensa dal servizio.

Le cessazioni complessive intervenute nell'anno sono risultate 34.584, pari a quasi il 6% della consistenza del personale (608.187 unità).

Le dimissioni complessive hanno interessato 15.403 unità, pari al 45% delle cessazioni; le altre cause 8.094 unità, pari al 23%; il collocamento a riposo per limiti di età si è verificato per 6.215 dipendenti (18%) ed il passaggio ad altre amministrazioni ha interessato 4.872 soggetti (14%).

Le dimissioni hanno rappresentato causa prevalente di cessazione per i dirigenti e per il personale dei livelli nelle tre tipologie di enti, sia pure secondo proporzioni diversificate.

Per quanto riguarda il restante personale sono risultati prevalenti il passaggio ad altre amministrazioni nelle province (109 unità) e le altre cause sia nei comuni (1.158 unità) che nelle comunità montane (574 unità).

Come è noto, da alcuni anni Parlamento e Governo hanno stabilito di elevare l'età minima necessaria per ottenere la pensione, sia nel settore pubblico che privato, tramite interventi correttivi e crescenti penalizzazioni. Tuttavia i provvedimenti emanati allo scopo di arginare il fenomeno dei pensionamenti anticipati non hanno prodotto ancora interamente i loro effetti. Infatti anche nel 1998 risulterebbe un elevato numero di esodi anticipati nel settore degli enti locali.

Il fenomeno delle assunzioni è esaminato nella tavola 5 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 26.814, pari al 4,4% della consistenza del personale alla fine dell'anno.

Tra le modalità di costituzione del rapporto di servizio nell'aggregato le procedure di selezione concorsuale, che nella pubblica amministrazione rappresentano tuttora la via di accesso normale, hanno riguardato 18.922 unità, pari al 71% del totale delle assunzioni. Al secondo posto si collocano gli ingressi tramite procedimenti attivati dalla mobilità (4.197 unità, pari al 16%) ed infine vengono le modalità raggruppate sotto la voce altre cause (3.695 unità, pari al 14%).

Gli ingressi per concorso sono stati prevalenti nelle tre categorie di enti: 73% nei comuni; 51% nelle province e 61% nelle comunità montane.

La differenza positiva a favore delle cessazioni è stata di 7.770 unità (34.584 - 26.814), pari quasi al 22% delle cessazioni totali.

Poiché, come si è visto, le dimissioni volontarie hanno interessato il 45% dei dipendenti cessati, si può ragionevolmente ritenere che il fenomeno dell'abbandono anticipato del servizio sia stato influenzato dall'intervento della riforma Dini del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (legge n. 335 del 1995).

In particolare, a fronte di 644 dirigenti comunali cessati (di cui 324, pari al 50% per dimissioni), ne sono subentrati 226 in tutto.

Il fenomeno di questi abbandoni, in particolare, merita un'accurata riflessione da condurre alla luce di vari fattori anche psicologici, perché analoga prevalenza delle cessazioni tra i dirigenti dei comuni si era verificata nel precedente biennio. Per esempio, è verosimile che dirigenti con lungo servizio e meno motivati abbiano optato per il pensionamento anticipato,

non desiderando affrontare nuove responsabilità di tipo manageriale. Il deflusso potrebbe essere considerato l'avvio di quel graduale processo di ringiovanimento anche della dirigenza degli enti locali, voluto dalle recenti leggi di riforma del pubblico impiego. In proposito si richiamano i risultati di una prima indagine compiuta dalla Sezione su un limitato ma significativo gruppo di comuni, di cui si darà conto tra breve. Si osservi, infine, che le rilevazioni della R.G.S. in punto di anzianità sono costruite sull'intero periodo di durata del servizio senza distinguere gli anni di permanenza nelle qualifiche dirigenziali, così che non sono utili di per sé per questa verifica.

b) Comuni 1997

Le due tavole seguenti analizzano l'andamento delle cessazioni ed assunzioni, raggruppando le varie cause secondo gli schemi applicati per il 1996.

La R.G.S. non ha evidentemente tenuto conto, tra il restante personale, degli addetti ai lavori socialmente utili, ricompresi invece nella precedente tavola sul movimento del personale.

Anno 1997 - Comuni: cause di cessazione

PERSONALE	Per limiti di età'	%	dimissio ni	%	passaggio ad altre p.a.	%	altre cause	%	totale
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	
dirigenti	64	11	325	53	79	13	141	23	609
personale dei livelli	5.677	18	14.866	48	4.242	14	6.504	21	31.289
restante personale	20	4	17	4	0	0	432	92	469
TOTALE	5.761	18	15.208	47	4.321	13	7.077	22	32.367

Sul totale di 32.367 cessazioni le dimissioni sono risultate causa prevalente con 15.208 unità, pari al 47%. Tra il restante personale è prevalso l'abbandono del servizio per altre cause (432 unità, pari al 92%).

La tavola successiva mostra il fenomeno degli ingressi in servizio.

Anno 1997 - Comuni: modalità di assunzione

PERSONALE	concorsi	%	provenienti da altre p.a.	%	altre cause	%	totale
	a	a/c	b	b/c	d	d/e	
dirigenti	167	63	62	23	35	13	264
personale dei livelli	19.128	77	3.762	15	2.006	8	24.896
restante personale	10	7	2	1	138	92	150
TOTALE	19.305	76	3.826	15	2.179	9	25.310

Sono entrati complessivamente in servizio 25.310 dipendenti, di cui 19.305 unità, pari al 76%, a seguito di procedure concorsuali.

In base ai dati ora esposti, a fronte di 609 dirigenti cessati ne sono entrati 264, proseguendo la tendenza in diminuzione della consistenza nel 1996 e negli anni immediatamente precedenti.

Allo scopo di verificare se la contrazione della dirigenza implichi, tra l'altro, un ringiovanimento graduale di questa categoria di personale, la Sezione ha analizzato la situazione presso un campione di comuni costituito dagli enti delle classi 11^a (6 enti), 10^a (6 enti) e 9^a (34 enti).

È stato così richiesto ai comuni di far conoscere, secondo uno schema predisposto:

- a) consistenza totale dei dirigenti (compreso l'eventuale direttore generale, ma escludendo il segretario generale) all'inizio ed alla fine del 1995, 1996 e 1997;
- b) ripartizione per fasce anagrafiche decennali del predetto personale per ciascun anno considerato.

Alcuni comuni non hanno fatto pervenire risposta ovvero hanno trasmesso dati non utilizzabili per varie cause.

L'esito dell'indagine, relativa a 5 comuni dell'11^a classe, 3 della 10^a e 22 della 9^a, è stato raccolto nella tavola 6 allegata, che fornisce un quadro riassuntivo per fasce anagrafiche della variazione assoluta e percentuale dei dirigenti in servizio nel triennio.

A prescindere dalla diminuzione complessiva di questo personale, risulta che effettivamente i dirigenti di età inferiore a 40 anni nella classe 11^a sono aumentati da 46 a 83 unità (+ 80%) e nella 10^a classe da 13 a 16 (+ 23%). Viceversa nella 9^a classe sono diminuiti da 85 a 75 (- 11%).

4.7 Contrattazione collettiva e trattamento economico

I principali aspetti normativi ed economici dei contratti collettivi validi per il quadriennio 1994-1997 sono stati brevemente descritti nei corrispondenti paragrafi delle relazioni precedenti. Gli incrementi retributivi si sono sostanzialmente mantenuti entro i limiti annuali del tasso di inflazione programmato.

L'accordo economico del personale non dirigente per il biennio 1996-1997 è stato sottoscritto a luglio 1996 e comprende: 1) incrementi tabellari, entro i limiti delle disponibilità finanziarie del Governo, distribuiti con decorrenza gennaio 1996, dicembre 1996 e luglio 1997; 2) integrazioni al fondo per il trattamento economico accessorio e disposizioni per un utilizzo flessibile delle relative risorse finanziarie; 3) ampliamento, a decorrere da dicembre 1997, dei limiti percentuali dei contingenti di personale per l'attribuzione del livello economico differenziato.

Nel complesso gli incrementi economici sono stati contenuti e, data la modesta entità, non si ritiene che le risorse destinate al salario accessorio incentivante siano servite di per sé a migliorare l'organizzazione del lavoro ed incrementare la produttività collettiva o individuale.

I cardini dell'accordo economico per i dirigenti nel medesimo biennio 1996-1997, sottoscritto a febbraio 1997, sono stati: 1) aumenti stipendiali moderati con decorrenza gennaio 1996 e dicembre 1996; 2) più ampia flessibilità nell'utilizzo dei fondi destinati alla retribuzione variabile (di posizione e di risultato); 3) introduzione di un'assicurazione per la responsabilità civile, cioè per i danni causati dai dirigenti con atti o fatti derivanti dalla loro attività che comporta oggi maggiori responsabilità.

Va comunque osservato che nel complesso gli enti locali si sono mossi con ritardo nell'applicazione dei nuovi istituti retributivi per i dirigenti, perché la corresponsione delle indennità di posizione e di risultato è subordinata alle condizioni che gli enti siano in equilibrio finanziario, abbiano ridefinito la propria organizzazione e le funzioni dirigenziali, rideterminato gli organici ed attivato il servizio di controllo interno oppure il nucleo di valutazione.

È stato poi rilevato che a causa delle scarse risorse disponibili - a meno di riduzione dell'organico - di norma le predette indennità sono sotto il tetto massimo contrattuale.

Per valutare correttamente l'effettiva crescita delle retribuzioni a seguito degli accordi collettivi, occorre tenere presente la divaricazione tra data di stipulazione del contratto nazionale, data di decorrenza degli aumenti (data di competenza) e data di erogazione in busta paga. Così per il secondo biennio economico i mesi di gennaio e dicembre 1996 rappresentavano le date di competenza, mentre quelle di erogazione sono state successive e derivanti dai tempi di applicazione del contratto nelle singole amministrazioni. Ciò ha quindi comportato l'erogazione in unica soluzione di aumenti arretrati riferiti a date di competenza persino precedenti alla stipulazione dei contratti stessi.

Lo scorso 31 marzo 1999, dopo la positiva deliberazione di attendibilità dei costi sottesi alle relative ipotesi di accordo da parte della Corte dei conti (art. 4 d.lgs. n. 396 del 1997), sono stati sottoscritti il contratto collettivo nazionale del personale non dirigente del comparto regioni-autonomie locali per gli anni 1998-2001 (valido per il biennio economico 1998-1999) ed il contestuale accordo per il nuovo ordinamento del personale già sinteticamente esaminato.

Dal punto di vista normativo risulta evidente che il contratto ed il nuovo ordinamento valorizzano al massimo l'autonomia degli enti ed ampliano l'importanza della contrattazione integrativa decentrata, riscrivendo il capitolo delle relazioni sindacali. Così è previsto l'obbligo dell'accordo tra le parti per tutte le materie che hanno riflesso sul trattamento economico, come la fissazione dei criteri d'incentivazione del personale, la fissazione dei criteri per la distribuzione delle risorse finanziarie disponibili tra le diverse forme di retribuzione variabile, accessoria, di progressione economica orizzontale e per particolari posizioni organizzative, la definizione dei criteri delle metodologie di valutazione del personale basate su indici standard. Di fatto si tratta quindi di decidere tra le parti la politica retributiva dell'ente.

In questo modo la parte variabile della retribuzione assume dimensione più ampia rispetto a quella tabellare fissa che mediamente a regime aumenta di circa 80.000 lire.

Altri temi di accordo decentrato riguardano i piani di formazione, il miglioramento dell'ambiente nei luoghi di lavoro, le forme contrattuali flessibili di assunzione e d'impiego del personale, le modalità e verifiche della riduzione dell'orario, le modifiche organizzative dovute ad innovazione tecnologica, la gestione delle eccedenze di personale.

Per gli enti di minori dimensioni è possibile sviluppare una contrattazione decentrata integrativa a livello territoriale sulla base di protocolli d'intesa tra rappresentanze sindacali e ANCI-UNCEM (art.11 contratto per il nuovo ordinamento del personale).

Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione decentrata coi vincoli di bilancio è effettuato localmente dal collegio dei revisori ovvero dal nucleo di valutazione o ancora dai servizi di controllo interno (art.5 contratto per il nuovo ordinamento del personale).

Gli articoli 4 e 5 del medesimo accordo disciplinano la progressione verticale nel sistema di classificazione e, rispettivamente, quella economica orizzontale all'interno della categoria. Entrambe avvengono coi criteri e procedure di valutazione delle prestazioni da stabilire secondo metodologie permanenti (art.6), a cui si è fatto cenno.

L'architettura della retribuzione nel nuovo contratto collettivo è notevolmente diversa da quella del precedente, anche per effetto del nuovo ordinamento professionale. Scompaiono il livello economico differenziato e varie componenti del trattamento economico, perché voci assorbite nei meccanismi di progressione economica orizzontale a carattere selettivo. Si consolida poi la tendenza che lega quote sempre maggiori di salario al livello di responsabilità e ai risultati conseguiti individualmente.

Quanto al trattamento economico fondamentale (stipendio tabellare ed indennità integrativa speciale), esso è incrementato di un valore pari al tasso d'inflazione programmato (1,8% nel 1998 e 1,5% nel 1999) nel rispetto della legge finanziaria 1998 e la corresponsione avviene scaglionata a far tempo da novembre 1998 e luglio 1999 (art.12 contratto per il biennio economico 1998-1999).

Il finanziamento delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività, da utilizzare nella contrattazione decentrata, avviene tramite le risorse già stanziare nel bilancio 1998 per il salario accessorio, a cui si aggiungono le somme appositamente previste da disposizioni di legge, economie conseguenti al part-time, risparmi vari, più altre voci specifiche (artt. 15, 16 e 17 contratto per il biennio economico 1998-1999).

I compensi variabili ed incentivanti, correlati al merito ed all'impegno di gruppo o individuale, saranno distribuiti selettivamente e sulla base di valutazione delle prestazioni, dopo verifica a consuntivo dei risultati totali o parziali raggiunti (art. 17 contratto per il biennio economico 1998-1999).

Sono previste indennità accessorie di diversa natura (disagio, rischi, reperibilità, maneggio valori, ecc.), da definirsi in sede di contrattazione decentrata. L'indennità di responsabilità speciale per il personale della categoria D può raggiungere il valore massimo annuo lordo di 3 o 2 milioni rispettivamente per il personale delle regioni e per quello degli altri enti (art.17 contratto per il biennio economico 1998-1999).

All'interno dell'ente possono essere individuate particolari posizioni organizzative caratterizzate da specifiche responsabilità in relazione a determinati obiettivi. A tali posizioni, ricoperte dal personale di categoria D, viene collegata un'indennità variabile tra 10 e 25 milioni annui lordi per 13 mensilità. L'importo della retribuzione di risultato varia invece da un minimo del 10% ad un massimo del 25% della retribuzione di posizione. Le due indennità assorbono ogni altro emolumento del personale pro-tempore incaricato (art.10 contratto per il nuovo ordinamento del personale).

Nei comuni privi di dirigenti le posizioni organizzative ora dette possono essere affidate anche a dipendenti delle categorie C o B e per essi la retribuzione di posizione è variabile da 6 a 15 milioni annui lordi per 13 mensilità.

In punto di quantificazione dei costi derivanti dall'applicazione dei due contratti, si possono già ora formulare varie considerazioni. Anzitutto per l'attuazione del nuovo ordinamento occorre distinguere due fasi. Durante il primo inquadramento il personale viene collocato nella griglia predeterminata di posizioni giuridiche ed economiche sostanzialmente senza oneri ulteriori. Oggi come oggi è però difficile prevedere con ragionevole attendibilità se, una volta che il sistema sarà entrato a regime, i relativi costi potranno restare compiutamente sotto controllo.

Si ritiene poi utile richiamare alcune delle numerose osservazioni formulate dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nel suo rapporto di certificazione dei costi contrattuali in esame.

L'art. 2 della legge n. 450 del 1997 (la finanziaria per il 1998) ha individuato le risorse complessivamente destinate ai rinnovi contrattuali del biennio economico 1998-1999 per i comparti non statali (poi ripartite dall'ARAN), non poste a carico del bilancio dello Stato. Anche i costi del comparto regioni-autonomie locali gravano quindi sul bilancio dei singoli enti che fanno fronte alle maggiori spese, eventualmente, anche attraverso il ricorso ad entrate proprie, se titolari di capacità impositiva (art. 14, comma 2 d.lgs. n. 387 del 1998) ed in coerenza coi parametri e vincoli fissati dai vari strumenti di programmazione nazionale. Pertanto, in linea con tale normativa, la legge finanziaria per il 1999 (legge n. 449 del 1998) non indica più neppure la quantificazione dei limiti di spesa per i rinnovi contrattuali dei comparti non statali (quello in esame comprende, come noto, circa 9.000 enti), ma continua a farlo per le amministrazioni statali (art. 2, commi 8 e 9). Il problema della compatibilità finanziaria, intesa come copertura, si riversa così in sostanza sull'utilizzo responsabile degli strumenti di gestione del bilancio a disposizione di regioni ed enti locali per fare fronte ai miglioramenti retributivi. Molti organismi potrebbero, per esempio, finanziare gli aumenti stipendiali con minori spese permanenti o con incrementi di entrate proprie correnti.

Il riferimento alla coerenza dei costi sottesi alla contrattazione coi parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio è confermata ed ampliata nell'attuale congiuntura economico-finanziaria dal patto di stabilità interno (art.28 legge n. 448 del 1998).

In punto di riscontro della compatibilità macroeconomica, intesa come coerenza con gli obiettivi generali di finanza pubblica, la Corte dei conti raccomanda all'ARAN di effettuare stime analitiche dei costi basate non solo sul tasso d'inflazione programmata e sull'indice di variazione media della spesa del personale, ma anche alla stregua di altri parametri indicati nel D.P.E.F. e nelle leggi finanziarie (es. l'indebitamento netto della pubblica amministrazione rispetto al PIL; il tasso di incremento del PIL; il rapporto spese correnti-PIL; il rapporto redditi da lavoro dipendente nel settore pubblico- PIL).

Nella quantificazione dei costi contrattuali l'aumento delle componenti fisse della retribuzione risulta interamente considerato dall'ARAN. Invece per quanto attiene alla retribuzione accessoria si prevede solo la distribuzione al personale degli accantonamenti previsti dall'art. 15, in quanto in realtà le altre fonti elencate per il finanziamento dell'apposito fondo sono difficilmente determinabili a priori, essendo legate al verificarsi di ipotesi particolari all'interno di ciascun ente.

Inoltre l'indicazione come fonte di alimentazione del fondo di cui all'art. 15 dei risparmi di gestione destinati al trattamento accessorio nell'anno 1998 (comma 1, lettera c), se la clausola contrattuale non venisse interpretata correttamente, potrebbe indurre gli enti a consolidare risorse episodiche e legate alle risultanze di un particolare esercizio.

Infine, con riferimento al fondo unico di amministrazione, a cui viene demandata l'attuazione del nuovo ordinamento del personale (art.15 contratto 1998-1999), la Corte ha notato l'assenza della norma di chiusura, presente invece nelle ipotesi di accordo per il personale statale e degli enti pubblici non economici, che prevede l'utilizzo esclusivo di risorse certe e stabili a questo scopo.

4.7.1 Retribuzione media lorda del personale

La retribuzione media annua pro-capite va considerata come elemento di connessione tra la struttura della consistenza del personale e la composizione della spesa per esso. Si tratta di un dato particolarmente significativo, in quanto tiene conto sia della retribuzione tabellare e dei compensi accessori sia della distribuzione del personale nelle qualifiche sia infine dell'anzianità di servizio. Inoltre le analisi di compatibilità economica, cioè le verifiche della coerenza tra dinamica delle retribuzioni al personale pubblico e grandezze macroeconomiche (in particolare il tasso d'inflazione programmato) considerate nei documenti di programmazione, negli accordi sulla politica dei redditi e nelle leggi finanziarie debbono adoperare proprio la nozione di retribuzione media pro-capite.

a) Aggregato 1996

Per semplificazione la Sezione ha ricompreso i valori del livello economico differenziato attribuiti dalla prima alla settima qualifica in quelli esposti.

Anno 1996. Enti locali: retribuzione complessiva media annua del personale di ruolo.

PERSONALE	province	comuni	comunità montane
DIRIGENTI	77.974	76.883	73.624
VIII liv.	45.222	46.750	44.287
VII liv.	38.019	39.069	37.726
VI liv.	33.610	34.850	32.656
V liv.	32.819	33.972	31.523
IV liv.	29.499	29.995	28.910
III liv.	27.576	27.849	27.225
II liv.	26.098	26.800	25.781
I liv.	23.587	24.474	0
retribuzione media	37.156	37.849	33.526

La tavola indica che il rapporto tra le retribuzioni medie del livello dirigenziale unificato e del primo livello del personale di ruolo è stato di 3,3 nelle province, 3,1 nei comuni,

mentre nelle comunità montane va considerato il rapporto col secondo livello che è stato di 2,8, data l'assenza di dipendenti di primo livello.

Osservando poi le medie per categoria di personale, il rapporto tra la retribuzione dei dirigenti e la media generale del personale di ruolo è stato di 2,1 nelle province, 2,03 nei comuni e 2,2 nelle comunità montane.

Da un raffronto orizzontale risulta che tra i dirigenti quelli delle province sono stati pagati meglio e che i valori della retribuzione del personale dei livelli dei comuni sono stati più elevati rispetto agli analoghi di province ed enti montani.

Le tavole 7, 8 e 9 allegate, riferite ciascuna ad una tipologia di enti, espongono gli elementi fondamentali ed accessori della retribuzione media dei dirigenti e dei singoli livelli, indicando anche l'incidenza percentuale di ciascuna voce rispetto alla retribuzione complessiva. I dati elaborati dalla Sezione relativi alle comunità montane (tavola 9) sono influenzati dal fatto che nel corrispondente prospetto analitico della R.G.S. non erano presenti dirigenti di secondo livello e dipendenti di primo livello differenziato.

Si fa rinvio direttamente alla lettura delle tavole, richiamando solo pochi dati relativi agli emolumenti del personale comunale. Risulta che la retribuzione dei dirigenti è costituita per il 70% da competenze fisse (54 milioni circa) e per il 30% da quelle accessorie (23 milioni circa). Nei livelli, invece, in base alla media generale il trattamento fisso (29,5 milioni) ha rappresentato l'89% e quello accessorio (oltre 3,5 milioni) l'11%.

Si rammenta, come fatto presente a proposito degli oneri derivanti dall'applicazione dell'accordo collettivo di comparto vigente nel 1996, che le risorse finanziarie destinate ad incentivare la produttività, anche individuale, del personale dei livelli degli enti locali sono state poco significative.

b) Comuni 1997

La tavola 10 allegata espone per tutti i dipendenti (dirigenti, singoli livelli e livelli differenziati, restante personale ripartito secondo la nuova classificazione della R.G.S.) le voci fondamentali ed accessorie che compongono la retribuzione media lorda mensile. Si rinvia direttamente alla lettura dei dati, facendo presente che gli emolumenti complessivi della dirigenza ammontano ad oltre 7 milioni, contro la media di circa 2,5 milioni del personale dei livelli e di quasi 1 milione e 900 mila per il restante personale considerato unitariamente. Per gli addetti ai lavori socialmente utili la R.G.S. ha rilevato solo gli emolumenti posti a carico degli enti "promotori", pari a 834 mila lire.

A proposito dei comuni delle classi 11^a (6 enti) e 10^a (4 enti) che hanno trasmesso alla Corte il conto 1997 delle spese del personale, la Sezione ha individuato la somma totale erogata per compensi accessori ed indennità varie nonché gli importi corrisposti in particolare per la qualità della prestazione individuale del personale dei livelli e per la retribuzione di risultato dei dirigenti. È stata poi calcolata l'incidenza percentuale di questi due compensi sul totale.

La tavola 11 allegata indica anzitutto che nell'11^a classe Milano, Genova e Palermo non hanno premiato la qualità della prestazione individuale e che solo Torino ha corrisposto retribuzioni di risultato. Nella 10^a classe Bologna non ha speso per la qualità della prestazione, mentre Firenze e Bari non hanno corrisposto retribuzioni di risultato.

I dati raccolti, pur nella loro limitatezza, potrebbero essere considerati sintomatici delle difficoltà incontrate nel 1997 anche dai comuni maggiori nell'applicazione degli istituti economici più innovativi introdotti con la contrattazione collettiva all'epoca vigente.

4.8 Composizione del costo del personale e del lavoro

a) Aggregato 1996

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 1° cat. 1, della spesa dei conti consuntivi dello stesso anno presentati a questa Sezione.

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 sull'attendibilità dei dati R.G.S., essendo questi rilevati tramite schede-questionario compilate dai singoli enti.

Ora è stato ritenuto utile ripetere l'esperimento su un limitato campione rappresentato dai comuni delle classi 11^a, 10^a e 9^a, confrontando gli analoghi dati 1996 della R.G.S. con quelli della Sezione.

scostamenti				n. enti	% sul totale
tra	0,01	e	1,00%	13	28,26
tra	1,01	e	3,00%	16	34,78
tra	3,01	e	5,00%	8	17,39
tra	5,01	e	10,00%	2	4,35
tra	10,01	e	20,00%	4	8,7
oltre il	20,01	%		1	2,17
			dati coincidenti	2	4,35
totale enti esaminati				46	100

Dall'esito dell'indagine è agevole constatare che, nell'ambito del ristretto campione prescelto, la situazione è molto migliorata, in quanto gli scostamenti dei dati superiori al 10% hanno riguardato solo 5 comuni su 46.

La tavola 12 allegata mostra per il 1996 la composizione percentuale del costo del personale e 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 di quelle 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 o di fuori ruolo. La voce "altre spese" indica le indennità di fine rapporto o comunque emolumenti corrisposti al personale cessato dal servizio.

Rispetto al costo del personale (= 100), l'incidenza della spesa retributiva ha oscillato tra il 76,30% dei comuni ed il 74,76% delle province.

La seconda voce più rilevante del costo del personale è rappresentata naturalmente dai contributi previdenziali ed assistenziali a carico degli enti, che si sono mantenuti tra il 24,70% delle comunità montane ed il 23,70% delle province. Si ricorda in proposito che gli enti locali effettuavano reali versamenti al sistema nazionale anche prima dell'intervento della legge n. 335 del 1995 di riforma del settore, che ha esteso tale obbligo agli organismi statali a partire dall'anno 1996.

Le spese per indennità di missione e trasferimento sono risultate rispetto al costo del personale 1,36% negli enti montani, poco inferiori all'1% nelle province e solo 0,20% nei comuni.

Rispetto poi al costo del lavoro (=100), il costo del personale è stato poco superiore al 98% nelle province e nei comuni, circa il 90% nelle comunità montane.

La tavola 13 allegata espone il totale delle spese correnti e le spese per il personale nel biennio 1995-1996, ripartite per rubrica (amministrazione generale, giustizia, sicurezza pubblica e difesa, ecc.), così come indicate nei certificati dei conti consuntivi dei comuni e inserite nella banca dati del Ministero dell'Interno (mancano 241 enti per il 1995 e 579 per il 1996).

I dati estratti si riferiscono ad impegni in conto competenza; le spese del personale comprendono assegni fissi ed indennità varie, compensi per lavoro straordinario, indennità di missione ed oneri sociali a carico degli enti.

Con riferimento all'insieme delle rubriche, l'incidenza media generale della spesa per il personale rispetto a quella corrente totale si è attestata in tutti e due gli anni sul 32%. Il settore ove pesa maggiormente il fattore di costo del personale è la sicurezza pubblica e difesa (85% nel 1995, 87% nel 1996). Nelle spese per trasporti e telecomunicazione il personale incide nella misura più bassa, sia pure in aumento (8% nel 1995, 10% nel 1996). Da ultimo si osserva come sia in diminuzione l'incidenza della spesa del personale per la giustizia, passata dal 20% nel 1995 al 18% nel 1996.

b) Comuni 1997

Le successive tavole recano per il 1997 la composizione percentuale del costo del personale e del lavoro nei comuni.

Tra le voci del costo del personale, sono indicati per la prima volta i "di cui" per gli oneri derivanti dalla contrattazione nazionale e decentrata.

Anche le poste che compongono il costo del lavoro risultano aumentate, con l'inserimento delle spese per erogazione dei buoni pasto, per convenzioni con enti pubblici e privati, per contratti d'opera e consulenze (artt. 2.222 e 2.230 c.c.).

Anno 1997. Comuni. Costo del personale (in migliaia di lire) e composizione percentuale

(in migliaia di lire)		
spese per competenze fisse	16.735.646.048	64,57%
spesa per competenze accessorie	2.031.142.473	7,84%
spesa retribuzioni lorde	18.766.788.521	72,41%
contributi a carico dell'amministrazione	6.542.952.564	25,24%
contributi	6.542.952.564	25,24%
spese per indennità di missione e trasferimento	65.983.771	0,25%
altre spese	474.060.024	1,83%
totale	540.043.795	2,08%
somme rimborsate alle amministrazioni per comandati e fuori ruolo	68.644.018	0,26%
costo del personale	25.918.428.898	100,00%
di cui - oneri contrattazione nazionale	717.731.771	2,77%
di cui - oneri contrattazione decentrata	210.591.864	0,81%

Anno 1997. Comuni. Costo del lavoro (in migliaia) e composizione percentuale

(in migliaia di lire)		
spese per gestione mense/assegni di vitto	226.809.553	0,77%
spesa erogazioni buoni pasto	86.013.234	0,29%
spese per la formazione del personale	80.756.025	0,27%
spese per la gestione dei concorsi	67.114.114	0,23%
spese per contratti d'opera e consulenze (artt. 2222 e 2230 C.C.)	873.312.793	2,96%
convenzioni con enti pubblici	340.877.963	1,15%
convenzioni con privati	1.409.588.373	4,77%
incarichi a dipendenti e non dipendenti, previsti da leggi	187.685.197	0,64%
spese di vestiario per i dipendenti	239.763.846	0,81%
spese per il benessere del personale	21.375.998	0,07%
spese per equo indennizzo al personale	11.631.376	0,04%
altre spese	81.752.959	0,28%
costo del personale	25.918.428.898	87,72%
costo del lavoro	29.545.110.329	100,00%

Le nuove voci specifiche del costo del personale e del lavoro forniscono ulteriori dati vari ed interessanti, ma allo stato sembra difficile valutarne correttamente attendibilità e significato, in mancanza di criteri standard predeterminati. D'altra parte le operazioni di verifica presentano obiettive difficoltà, in quanto andrebbero condotte, sia pure a campione, per un elevato numero di enti e su numerosi capitoli di bilancio disseminati nel conto consuntivo.

La Sezione ha anche calcolato il costo del lavoro unitario nel 1996 e 1997 sulla base dei dati R.G.S., dividendo la cifra totale rilevata per il numero del personale in servizio in ciascuno dei due anni in riferimento. In questo modo si è ottenuta una media che tiene conto non solo delle retribuzioni in senso stretto, ma anche degli oneri contributivi a carico delle amministrazioni e di varie altre voci, tra cui alcuni benefici goduti dai dipendenti.

Anni 1996-1997. Comuni: costo del lavoro unitario medio

(in migliaia di lire)								
enti	totale personale in servizio anno 1996 (a)	costo del lavoro anno 1996 (b)	costo unitario medio anno 1996 (b/a)	totale personale in servizio anno 1997 (c)	costo del lavoro anno 1997 (d)	costo unitario medio anno 1997 (d/c)	differenza anni 1997 - 1996	%
comuni	535.973	23.183.224.759	43.254	578.045	29.545.110.329	51.112	7.858	18,17%

In tema di costo del personale e del lavoro la Sezione ha comunque effettuato due indagini specifiche prendendo i dati forniti da un campione di comuni che hanno fatto pervenire alla Corte il conto annuale 1997 (6 enti dell'11^a classe, 4 della 10^a e 23 della 9^a classe).

Nella tavola 14 allegata sono esposti per ciascun ente i dati relativi all'incidenza assoluta e percentuale degli oneri per la contrattazione collettiva nazionale rispetto al totale del costo del personale, indicando anche il numero degli abitanti e quello complessivo dei dipendenti in servizio.

Alcuni comuni non hanno indicato oneri. Altri (Padova, Parma, Ravenna e Foggia), pur avendo fornito il dato specifico, hanno indicato oneri per la contrattazione collettiva talmente eccessivi da essere sicuramente inattendibili per errore materiale o cattiva interpretazione delle istruzioni impartite dalla R.G.S. Per il resto la percentuale di incidenza sul costo del personale oscilla tra il 4,26% di Milano e lo 0,23% di Sassari.

Con metodo analogo è stata poi esaminata l'incidenza delle spese per formazione del personale e delle spese per vestiario sul totale del costo del lavoro.

Nella tavola 15 allegata, che raggruppa i dati raccolti, risultano anche il numero degli abitanti e dei dipendenti complessivi di ciascun comune.

Per le spese di formazione la punta è rappresentata da Bergamo e Reggio Emilia con 0,44%, mentre la percentuale di La Spezia è dello 0,03% e quella di Firenze è zero. Per le spese di vestiario spicca Padova con l'1,34% mentre Palermo ha lo 0,03% e La Spezia zero.

La Sezione, infine, ha effettuato per il 1997 una prima indagine sulle spese del personale addetto a due funzioni svolte direttamente dai comuni delle classi 11^a (6 enti), 10^a (4 enti) e 9^a (24 enti), che hanno trasmesso il conto del bilancio redatto secondo i nuovi schemi e modelli del d.P.R. 31 gennaio 1996 n. 194.

I dati utilizzati provengono anche dagli allegati al conto. Tutte le spese si riferiscono ad impegni di competenza e le cifre esposte sono alla lira. La tavola 16 allegata raccoglie per ciascun ente in un quadro analitico i dati di base estratti ed alcuni usuali indicatori economico-finanziari, connessi alle spese del personale oppure alla gestione di parte corrente.

La tavola 17 allegata fornisce da ultimo un quadro sintetico delle principali risultanze, espresse per medie e per classi demografiche.

Per una migliore comprensione della situazione si ritengono utili alcune altre precisazioni.

Si rammenta anzitutto che nell'11^a classe demografica sono inseriti gli enti con popolazione da 500 mila abitanti in su; nella 10^a gli enti con popolazione tra 250 mila e 499.999 abitanti; nella 9^a quelli tra 100 mila e 249.999 abitanti.

Il numero dei dipendenti comunali comprende il personale di ruolo e con contratto a termine (Ministero dell'Interno, circolare F.L. n. 19 del 4 giugno 1998).

Le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (funzione 1) e quelle di polizia locale (funzione 3) sono state scelte per la loro importanza e perché risultano svolte in gestione diretta anche dai comuni più grandi.

La spesa per il personale riguarda assegni fissi ed indennità, compenso per lavoro straordinario, indennità di missione, contributi obbligatori e fondo pensioni a carico dell'amministrazione.

Al nuovo conto del bilancio è annessa la tabella dei parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale degli enti, che al punto 10 fa riferimento a spese per il personale a qualsiasi titolo in servizio superiori complessivamente al 50% del totale delle spese correnti. Sulla base dei dati disponibili è stata così calcolata per ciascun comune l'incidenza della complessiva spesa del personale rispetto al totale delle spese correnti.

La rigidità della spesa corrente, prevista dal d.P.R. n. 194 del 1996 tra gli indicatori finanziari ed economici generali, deriva dalla formula seguente:

$$\frac{\text{spese personale} + \text{quote ammortamento mutui}}{\text{totale entrate tit. 1° + 2° + 3°}} \times 100$$

È sembrato utile indicare sotto forma di rapporto anche la spesa media per dipendente e la spesa media del personale rispetto agli abitanti del comune.

Il quadro analitico espone infine il totale degli accertamenti correnti (titoli 1°, 2° e 3° delle entrate) ed il rapporto tra il totale delle spese correnti e le predette entrate correnti, in modo che i vari indici di spesa del personale siano valutati tenendo d'occhio l'andamento gestionale complessivo di parte corrente dei comuni.

Si rinvia direttamente alla lettura della tavola 16, accennando qui solo ad alcuni dati rilevabili a prima vista.

Le spese di personale per la funzione 1 (amministrazione, gestione e controllo) risultano sempre superiori a quelle corrispondenti per la funzione 3 (polizia locale). L'incidenza

complessiva di queste due spese rispetto al totale delle spese del personale è in quasi tutti i comuni vicina o addirittura superiore al 50%. La percentuale scende però notevolmente a Torino (quasi il 40%), a Bologna (36,5%), a Brescia (circa il 39%) ed a Modena (circa il 33%).

L'incidenza poi delle spese complessive del personale rispetto alla spesa corrente totale oscilla tra il 22,66% di Roma ed il 46,84% di La Spezia. Si tratta, ad avviso della Sezione, di un indicatore molto significativo della gestione della spesa corrente dei comuni, soprattutto tenendo presente che il superamento del rapporto del 50% può implicare una situazione di squilibrio strutturale e che la Sezione medesima nello scorso referto per l'esercizio 1996 aveva individuato per i comuni superiori a 8.000 abitanti, in termini di impegni, un indicatore medio di spesa del personale del 34%. Si rilevava anche, tra i grandi comuni, l'incidenza più bassa del 26,7% a Roma (v. pagg. 291 e 292).

Esaminando il rapporto tra il totale della spesa corrente ed il totale dell'entrata (titoli I, II e III), sempre in termini di accertamenti ed impegni di competenza, vanno segnalate le incidenze del 101,2% a Torino, del 101,5% a Genova, del 117,2% a Roma e del 118% circa a Siracusa.

La spesa media più bassa per dipendente risulta a Sassari con quasi 41,5 milioni e quella più elevata a Palermo con poco più di 64 milioni.

Infine, la spesa media del personale rispetto al numero degli abitanti dell'ente, varia tra le 318.808 lire di Sassari e le 862.661 di Firenze.

TAVOLA N.1

Anni 1995-1996. Enti locali: variazione della consistenza del personale

ENTI	DIRIGENTI				PERSONALE DEI LIVELLI				RESTANTE PERSONALE			
	31.12.95	31.12.96	VAR.	%	31.12.95	31.12.96	VAR.	%	31.12.95	31.12.96	VAR.	%
PROVINCE	1.688	1.593	-95	-6	60.200	58.552	-1.648	-3	3.499	4.900	1.401	40
COMUNI	5.125	4.904	-221	-4	479.551	473.640	-5.911	-1	46.150	57.429	11.279	24
COMUNITA' MONTANE	335	325	-10	-3	4.673	4.731	58	1	2.457	2.113	-344	-14
TOTALE GENERALE	7.148	6.822	-326	-5	544.424	536.923	-7.501	-1	52.106	64.442	12.336	24

ENTI	TOTALE			
	31.12.95	31.12.96	VAR.	%
PROVINCE	65.387	65.045	-342	-1
COMUNI	530.826	535.973	5.147	1
COMUNITA' MONTANE	7.465	7.169	-296	-4
TOTALE GENERALE	603.678	608.187	4.509	1