

Capitolo IX

L'INDEBITAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

1. Il quadro normativo

La normativa emanata, dal 1977 in poi, per regolare il settore degli investimenti degli enti locali, appare chiaramente ispirata al criterio di favorire incisivi interventi degli enti stessi nella realizzazione di opere pubbliche di loro competenza, da finanziare mediante l'assunzione di mutui.

Le tappe fondamentali dell'evoluzione legislativa possono individuarsi come appresso:

1)-l'art. 1 del D.L. 29 dicembre 1977, n. 946, convertito nella legge 27 febbraio 1978, n. 43, mentre ha vietato il ricorso a qualsiasi forma di in-

debitamento per il finanziamento di spese correnti, ha autorizzato la contrazione di mutui per investimenti fino al limite massimo, indicato nel 3° comma, del 25% delle entrate relative ai primi tre titoli del bilancio di previsione a portata innovativa di tale norma, che letteralmente sembra una pura e semplice conferma (1) delle disposizioni dell'art. 300 del T.U. della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, si coglie considerando che, fino al 1977, le entrate derivanti dai mutui a pareggio, con i quali veniva in massima parte assicurato l'equilibrio dei bilanci comunali e provinciali, erano da iscriverne nel titolo V delle entrate, mentre le entrate dei primi tre titoli, per un verso, risultavano di assai modesta entità e, per l'altro, venivano "delegate" per l'assunzione dei mutui a pareggio di parte corrente. E' dunque chiaro che, una volta eliminati i mutui a pareggio, ora sostituiti dai trasferimenti statali che vengono iscritti nel titolo II dell'entrata (e, quindi, compresi tra le entrate correnti), il limite alla capacità di indebitamento viene in concreto a risultare di gran lunga più elevato;

(1) A parte il riferimento al conto consuntivo dell'anno precedente, anzichè, come dispone ora la legge n. 43, al bilancio di previsione dello anno in cui il mutuo viene deliberato.

2)-l'art. 4 del medesimo provvedimento legislativo ha reso libere dal 1° gennaio 1978 le garanzie prestate sui cespiti delegabili dai comuni e dalle Provincie per l'assunzione dei mutui a pareggio dei disavanzi economici, rendendone immediatamente riutilizzabile, esclusivamente a garanzia dei mutui da assumere per investimenti, il 50% da parte degli enti del Mezzogiorno e il 40% da parte di tutti gli altri;

3)-l'art. 3 della legge 21 dicembre 1978, n. 843, ha reso delegabili tutte indistintamente le entrate dei primi tre titoli (e non più soltanto quelle tributarie), semplificando così al massimo il sistema delle garanzie per l'assunzione dei mutui;

4)-l'art. 19 del D.L. 10 novembre 1978, n. 702, convertito nella L. 6 gennaio 1979, n. 3, ha sostituito l'art. 72 libro secondo del T.U. n. 453 delle leggi sulla Cassa Depositi e Prestiti, approvato con R.D. 2 gennaio 1913, ampliando sensibilmente i settori di intervento della Cassa medesima ed introducendo per la prima volta (8° comma) il metodo della programmazione nella ripartizione delle risorse finanziarie disponibili per la sua attività creditizia (da operarsi per grandi aree e con particolare riguardo per il Mezzogiorno);

3)-infine, l'art. 11 del D.L. 7 maggio 1980, n. 153, convertito nella L. 7 luglio 1980, n. 299, mentre

ha posto incisive limitazioni al ricorso da parte degli enti locali all'assunzione di mutui con Istituti di credito diversi dalla Cassa Depositi e Prestiti, per opere da essa finanziabili ai sensi dell'art. 72 del T.U. n. 453 del 1913 (come sopra modificato), ha esteso alle aziende speciali per la produzione e distribuzione dell'energia elettrica ed ai consorzi di comuni e provincie per la produzione e distribuzione di acqua, gas ed energia elettrica gestite in economia, l'autorizzazione a rilasciare delegazioni sulle entrate effettive ordinarie.

Si esaminano ora brevemente le modificazioni introdotte, nello specifico settore, dal D.L. 28 febbraio 1981, n. 38, convertito nella legge 23 aprile 1981, n. 153:

- a) - l'art. 8 dispone che il limite alla contrazione dei mutui da parte delle provincie resta fissato in quello, calcolato per il 1980, qualora risulti più elevato di quello risultante dal calcolo operato sulle previsioni di entrata dei primi tre titoli, iscritte nei bilanci 1981 e seguenti;
- b) - l'art. 9 fissa direttamente, in concomitanza con l'inizio dell'operatività delle disposizioni sui bilanci pluriennali (artt. 1 e 24, 2° comma, D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421) - un nutrito programma di interventi della Cassa Depositi e

Prestiti per il triennio 1981-83, prevedendo un importo complessivo di 12.000 miliardi (4.000 all'anno), da ripartirsi per aree e categorie di enti con deliberazione del C.I.P.E., e garantisce alla Cassa la disponibilità dei capitali necessari, in ultima analisi con apporti a carico del bilancio statale; importante, è da rilevare, la riserva di 800 miliardi l'anno - di cui la metà al Mezzogiorno - per mutui con ammortamento a totale carico dello Stato in favore dei comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti e meno elevato livello di spesa corrente pro-capite (2); è ancora da sottolineare che tale programma fa salvi gli interventi, già previsti dalle vigenti disposizioni speciali (quelli destinati all'edilizia penitenziaria e giudiziaria, e quelli - 1.000 miliardi - destinati agli enti colpiti dal terremoto del novembre 1980) rispetto ai quali ha carattere aggiuntivo;

c)- per converso, l'art. 11 precisa, aggiorna e sviluppa le limitazioni imposte al ricorso, da

(2) Restano a disposizione degli enti con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, per mutui con normale ammortamento a carico degli enti stessi, 3.200 miliardi, di cui la metà destinati al Mezzogiorno.

parte degli enti locali, al credito "ordinario", già introdotte dall'art. 11 del D.L. n. 153 del 1980 (cfr. precedente punto 5), statuendo, al 2° comma, che per gli anni 1981 e '82 (eccezion fatta per i mutui suppletivi destinati a finanziare aumenti d'asta e revisioni dei prezzi relativi ad opere già finanziate da istituti diversi dalla Cassa DD.PP., con mutui contratti entro il 31 dicembre 1980) il maggior onere di ammortamento, rispetto a quello che sarebbe derivato dal finanziamento da parte della Cassa, ~~de~~^{de} ~~bb~~^{bb} essere fronteggiato senza aggravio per lo Stato (3);

d) - l'art. 12 estende ulteriormente l'autorizzazione a rilasciare ed accettare delegazioni di pagamento sulle entrate ordinarie (cfr. precedente punto 5) per operazioni di finanziamento degli impianti di produzione e distribuzione di energia elettrica, comprendendovi quelli di incenerimento di rifiuti solidi urbani, di produzione e distribuzione di vapore acqueo, di acqua calda e di altre fonti termiche, anche abbinate alla produzione di energia elettrica;

-
- (3) La disposizione non vale per le province (cfr. IV comma dell'articolo in parola), per le quali resta fermo il limite del 5% della capacità di indebitamento, fissata dal 4° comma dell'art. 1 del D.L. n. 946 del 1977, convertito nella legge n. 43 del 1978, tenuto conto del minimo garantito ai sensi della norma sopracitata sub a.

- e) - l'art. 15 detta precise disposizioni per la iscrizione in bilancio degli interessi passivi;
- f) - l'art. 18 (5° e 6° comma) conferma l'autorizzazione ad assumere mutui, a norma dell'art. 10 della legge 21 dicembre 1978, n. 843, per la copertura finanziaria dei contributi comunali e provinciali relativi alle perdite di gestione (previste per il 1981) delle aziende municipalizzate e provincializzate diverse da quelle di trasporto, per le quali sono in corso i piani di graduale riequilibrio;
- g) - l'art. 26 regola il subentro dei comuni al momento della costituzione delle unità sanitarie locali, nei rapporti di debito per mutui contratti da enti ospedalieri, province ed altri enti pubblici, per il finanziamento di opere di edilizia sanitaria, stabilendo, in particolare, che l'onere di ammortamento di tali mutui è a carico delle Regioni (5° comma), mentre gli interessi relativi non si computano ai fini della determinazione del limite d'indebitamento (4° comma);
- h) - l'art. 26 bis (2° comma) dispone il rimborso a consuntivo, da parte dello Stato, di eventuali oneri connessi a passività patrimoniali relative ai beni trasferiti ai comuni ai sensi del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e della legge 23 dicembre 1978, n. 833, non destinati alle

U.S.L.;

1) - l'art. 42 (3° comma) consente ai comuni colpiti dal terremoto del novembre 1980 - i cui atti contabili siano andati distrutti a causa degli eventi sismici - di contrarre mutui nell'anno 1981, anche senza aver approvato il conto consuntivo 1979.

Dal complesso normativo suesposto, emerge chiaramente un disegno abbastanza organico, le cui linee fondamentali risultano ormai ben definite:

- gli investimenti degli enti locali, che costituiscono parte cospicua degli investimenti pubblici, sono da considerare rilevanti non soltanto ai fini della manovra anticongiunturale, ma anche e soprattutto quale strumento fondamentale di correzione delle persistenti disparità tra gli "standards" di infrastrutture economico-sociali a disposizione delle comunità locali; disparità probabilmente aggravate dalla distribuzione dei trasferimenti statali finora effettuata secondo il criterio della spesa storica;
- il loro volume viene determinato in base ad appropriate scelte di politica economica ed i finanziamenti vengono garantiti a condizioni compatibili con i bilanci degli Enti locali, con particolare favore per quelli meno dotati di infrastrutture e servizi;
- viene valorizzato il ruolo istituzionale della

Cassa Depositi e Prestiti, che costituisce il canale privilegiato di finanziamento di tali enti, attribuendole un ruolo decisamente attivo, quale punto di riferimento per la programmazione (pluriennale) dei loro investimenti;

- viane, per contro, scoraggiato il ricorso ad altri istituti di credito (eccezion fatta per gli Istituti di Previdenza e per l'Istituto per il Credito Sportivo), assegnando ad essi un ruolo meramente sussidiario, in vista dei ben più gravosi oneri che i loro finanziamenti comportano, condizioni spesso notevolmente diversificate tra istituto e istituto e tra aree geografiche.

2. Il livello di indebitamento degli enti

Passando ora ad illustrare la situazione che si riscontra nella realtà delle gestioni, va anzi tutto precisato che un notevole numero di enti non ha trasmesso i prospetti dimostrativi dei mutui in ammortamento, che essi sono tenuti ad allegare al bilancio di previsione di ciascun anno (4), richiesti con riferimento agli esercizi 1981 e 1982 ov-

(4) Si veggia la Circolare FL 7/79 prot. n. 15.400 - par. 10 n. 6) - del Ministero dell'Interno - Direzione generale dell'Amministrazione Civile.

vero li ha inviati in tempo non utile per consentire l'utilizzazione ai fini di questa prima relazione. Inoltre la stragrande maggioranza dei progetti è redatta alla stregua di criteri eterogenei e risultano di difficile lettura sì da non consentire di trarre dati utili per puntuali analisi. Non è quindi possibile, allo stato, per tutti gli enti locali determinare i livelli di indebitamento raggiunti, individuare quali siano i mutui deliberati nel corso dell'anno e come si ripartiscano secondo le loro finalità, quali mutui siano con ammortamento a totale carico dello Stato ed in base a quale legge speciale siano stati concessi, quali mutui siano assistiti da contributi statali o regionali, quali costituiscano mere garanzie, o siano stati assunti - in tutto o in parte - per conto di aziende e consorzi, quali, infine, riguardino veri e propri investimenti.

Ciò non consente di avere a disposizione quei necessari dati di partenza per verificare se e come gli enti locali abbiano adeguato i loro comportamenti alle norme sopra richiamate ed a criteri di buona amministrazione, ma anche per preordinare quelle serie storiche, che consentano di seguire l'evoluzione del settore nei prossimi anni.

Mentre si fa riserva, pertanto, di fornire più precisi dati al riguardo - una volta acquisiti, attraverso ulteriore istruttoria da esperire con stru

menti adeguati, i necessari elementi di giudizio - si comunicano le prime considerazioni che emergono dalla documentazione fornita dalle province e dai comuni compresi nei prospetti che seguono (n. 1, 2, 3 e 4).

Si era inteso prendere in considerazione tutte le province, nonchè i comuni delle quattro classi con più elevato numero di abitanti (60.000 ed oltre), aggiungendovi i comuni capoluogo di provincia già non inclusi in ragione della loro popolazione; ma per non tutti gli enti predetti si sono potuti acquisire dati sufficienti, per cui il campione si è ristretto in definitiva a 37 province e 50 comuni (5).

Gli elementi raccolti risultano tuttavia utili ai fini di considerazioni di ordine generale.

-
- (5) Delle 92 province e dei 121 comuni suddetti, 33 province e 59 comuni non hanno inviato i prospetti richiesti, mentre 22 province e 12 comuni hanno fornito dati incompleti e perciò inutilizzabili. Rispetto al campione completo, che avrebbe riguardato una popolazione di 55.683.000 abitanti per le 92 province e di 20.565.000 per i 121 comuni, i dati effettivamente disponibili riguardano 18.306.753 abitanti per le 37 province e 12.170.855 abitanti per i 50 comuni.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

DINAMICA DEL LIVELLO DI INDEBITAMENTO COMPLESSIVO
DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI (milioni di lire)

Prospetto n. 1

REGIONE	PROVINCIA	DEBITI RESIDUI AL 31.12.80		NUOVI MUTUI IN AMMORTAMENTO DAL 1.1.81		SITUAZIONE AL 1.1.81	DEBITI RESIDUI AL 31.12.81		NUOVI MUTUI IN AMMORTAMENTO DAL 1.1.82		SITUAZIONE AL 1.1.82	INCREMENTO A.1.82 RISPETTO AL 1.1.81	
		CASSA DD. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	TOTALE	CASSA DD. PP.		ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	TOTALE	VALORE ASSOLUTO	%			
PIEMONTE	TORINO	6.649	7.388	14.037	158.376	152.679	12.198	6.708	18.906	171.585	27.246	18,88	
	ASTI	7.567	706	8.273	15.437	14.753	3.569	386	3.955	18.708	11.544	161,74	
	CUNEO	6.536	266	6.802	33.937	32.874	4.326	1.213	8.539	41.413	14.278	52,62	
LOMBARDIA	VERCELLI	6.707	542	7.249	30.973	31.159	6.999	1.000	7.999	39.158	15.434	65,05	
	BRESCIA	4.443	113	4.556	47.860	47.416	8.769	—	8.769	56.185	12.881	29,75	
	COMO	—	2.526	2.526	53.353	52.282	5.381	4.628	10.009	62.291	11.464	22,55	
VENETO	MANTOVA	1.607	—	1.607	10.823	10.414	2.380	—	2.380	12.794	3.578	38,82	
	PAVIA	4.380	4.242	8.622	61.397	59.731	10.695	813	11.508	71.239	18.464	34,98	
	SONDRIO	6.806	—	6.806	14.808	14.408	2.113	—	2.113	16.521	8.519	106,46	
LIGURIA	PADOVA	5.142	10.312	15.454	44.754	35.807	4.999	2.130	7.129	42.936	13.636	46,54	
	TREVISO	1.310	1.632	2.942	29.796	28.817	4.176	438	4.614	33.431	6.577	24,49	
	VICENZA	758	4.867	5.625	25.708	23.010	6.317	4.795	11.112	34.122	14.039	69,90	
LIGURIA	IMPERIA	3.000	2.658	5.658	19.123	18.788	550	—	550	19.038	5.573	41,39	
	LA SPEZIA	2.700	2.200	4.900	10.753	10.427	130	500	630	11.057	5.204	88,91	

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

DINAMICA DEL LIVELLO DI INDEBITAMENTO COMPLESSIVO
DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI (milioni di lire)

Prospetto n. 1

REGIONE	PROVINCIA	DEBITI RESIDUI AL 31. XII. '80		NUOVI MUTUI IN AMMORTAL. DAL 1. 1. '81		SITUAZIONE AL 1. 1. '81		DEBITI RESIDUI AL 31. 12. '81		NUOVI MUTUI IN AMMORTAMENTO DAL 1. 1. '82		SITUAZIONE AL 1. 1. '82		INCREMENTO 1. 1. '82 RISPETTO AL 31. 12. '80	
		CASSA DD. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	TOTALE	CASSA DD. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	TOTALE	CASSA DD. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	TOTALE	CASSA DD. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	TOTALE	VALORE ASSOLUTO	%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	23.261	2.040	2.060	4.100	27.361	26.446	3.550	—	3.550	29.996	6.735	28,95		
	MODENA	25.356	1.260	3.446	4.706	30.062	29.181	6.609	1.662	8.271	37.452	12.096	47,70		
TOSCANA	PIACENZA	21.028	3.188	640	3.828	24.856	24.429	2.666	950	3.616	28.045	7.017	33,37		
	AREZZO	5.640	2.733	—	2.733	8.373	8.084	117	—	117	8.201	2.561	45,41		
MARCHE	LUCCA	14.063	1.550	15.360	17.910	31.973	30.437	6.624	9.200	15.824	46.261	32.198	228,95		
	PISTOIA	16.740	4.849	5.205	10.054	26.794	26.399	9.463	3.014	12.477	38.876	22.136	132,2		
UMBRIA	ANCONA	17.778	5.160	2.130	7.290	25.068	24.338	4.324	—	4.324	28.662	10.884	61,22		
	ASCOLI PICENO	8.803	1.430	—	1.430	10.233	9.626	—	—	—	9.626	823	9,35		
ABRUZZO	MACERATA	12.362	7.203	—	7.203	19.565	19.089	—	—	—	19.089	6.727	54,42		
	PERUGIA	19.061	13.176	2.992	16.168	36.129	35.187	6.513	—	6.513	41.700	21.739	108,9		
LAZIO	TERNI	10.055	10.616	176	10.792	20.847	19.875	1.528	—	1.528	21.403	11.348	112,86		
	CHIETI	5.371	2.550	—	2.550	7.921	7.655	5165	—	5.165	12.820	7.449	138,69		
MOLISE	PESCARA	11.822	10.084	449	10.533	22.355	21.162	7.495	—	7.495	28.657	16.835	142,40		
	TERAMO	9.444	11.292	380	11.672	21.116	20.521	3.095	—	3.095	23.616	14.172	150,06		

DINAMICA DEL LIVELLO DI INDEBITAMENTO COMPLESSIVO DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI (milioni di lire)

PROVINCIA	DEBITI RESIDUI AL 31. XII. '80	NUOVI MUTUI IN AMMORTAMENTO DAL 1. 1. '81		SITUAZIONE AL 1. 1. '81	DEBITI RESIDUI AL 31. 12. '81	NUOVI MUTUI IN AMMORTAMENTO DAL 1. 1. '82		SITUAZIONE AL 1. 1. '82	INCREMENTO RISPETTO AL 31. 12. '80	
		CASSA AD. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO			CASSA AD. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO			VALORE ASSOLUTO
POTENZA	1.306	—	—	1.306	1.270	—	—	1.270	-36	-2,76
COSENZA	2.734	11.735	—	14.469	13.746	7.005	—	20.751	18.017	659,00
PALERMO	1.296	250	—	1.546	1.571	17.168	—	18.739	17.443	1345,91
CATANISSITA	1.083	486	—	1.569	1.533	3.750	—	5.283	4.200	387,82
ENNA	3820	4.100	—	7.920	7.829	115	—	7.944	4.124	107,96
RAGUSA	4.142	2.663	—	6.805	6.662	8.543	—	15.205	11.063	267,09
SIRACUSA	5.908	3.507	—	9.415	9.071	1.613	—	10.684	4.776	80,84
TRAPANI	868	18.531	—	19.399	19.285	1.580	—	20.865	19.997	2.303,80
MURO	14.496	5.997	—	20.493	20.101	1.800	—	21.901	7.405	51,08
TOTALI	699.378	192.005	71.290	952.673	915.762	174.325	37.437	1.127.524	428.146	61,21

Prospetto n. 1

Prospetto no 2

DINAMICA DEL LIVELLO DI INDEBITAMENTO COMPLESSIVO
DEI COMUNI (miliardi di lire)

REGIONE	CATEGORIA	PROV. (C.A.P.)	COMUNE	DEBITI RESIDUI AL 31-12-'80		NUOVI MUTUI IN AMMORTAMENTO DAL 1-1-'81		SITUAZIONE AL 1-1-'81		DEBITI RESIDUI AL 31-12-'81		NUOVI MUTUI IN AMMORTAMENTO DAL 1-1-'82		SITUAZIONE AL 1-1-'82		INCREMENTO A. 1-'82 RISPETTO AL 31-12-'80	
				CASSA DB. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	TOTALE	CASSA DB. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	TOTALE	CASSA DB. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	TOTALS	VALORE ASSOLUTO	%			
REGIONE A. A.	11	TO	TORINO	474.575	41.000	161.943	120.943	41.000	636.518	730.509	30.594	11.000	41.594	772.100	297.525	62,69	
			NOVARA	22.236	3.679	9.035	5.356	3.679	31.271	29.865	3.004	2.199	5.203	35.068	12.832	57,71	
			MONCALIERI	11.732	2.513	2.909	396	2.513	14.641	13.102	3.812	110	3.922	17.024	5.292	45,41	
			CUNEO	13.385	2.923	3.023	500	2.923	16.408	15.447	829	2.289	3.118	18.565	5.180	38,70	
			VERCELLI	19.014	2.994	9.323	6.332	2.994	28.337	27.738	2.026	2.306	4.332	32.070	13.056	68,67	
			AOSTA	3.150	1.439	1.655	216	1.439	4.805	4.504	3.042	—	3.042	7.546	4.396	139,56	
			MILANO	1.115.144	123.548	189.994	66.446	123.548	1.605.138	1.536.116	67.552	222.184	289.736	1.825.852	410.708	29,02	
REGIONE B. B.	9	BG	BERGAMO	25.992	61	3.829	3.768	61	29.821	28.913	4.035	1.200	5.235	34.148	8.156	31,36	
			COMO	36.986	3.779	9.152	5.373	3.779	46.138	44.788	7.700	288	7.988	52.776	15.790	42,69	
			CREMONA	16.623	400	1.456	1.056	400	18.079	19.080	301	1.509	1.810	20.890	4.267	25,67	
			MANTOVA	13.713	2.058	9.938	7.880	2.058	23.651	22.979	1.728	2.113	3.841	26.820	13.107	95,58	
			VIGEVANO	22.450	2.120	3.839	1.719	2.120	26.289	26.974	2.720	3.310	6.030	33.804	10.554	47,01	
			VARESE	28.473	4.347	5.886	1.539	4.347	34.359	35.198	1.321	3.132	4.453	39.645	11.172	39,24	
			BOLZANO	17.557	105	2.950	2.845	105	20.507	15.758	1.540	81	1.621	17.379	-178	-1,01	

DINAMICA DEL LIVELLO DI INDEBITAMENTO COMPLESSIVO
DEI COMUNI (milioni di lire) Prospetto n.º 2

REGIONE	CATEGORIA	COMUNE	DEBITI RESIDUI AL 31.12.80		NUOVI MUTUI IN AMMORTAMENTO DAL 1.1.81			SITUAZIONE AL 1.1.81		NUOVI MUTUI IN AMMORTAMENTO DAL 1.1.82			SITUAZIONE AL 1.1.82		INCREMENTO AL 31.12.80	
			CASSA DD. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	TOTALE	AL 1.1.81	DEBITI RESIDUI AL 31.12.81	CASSA DD. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	TOTALS	AL 1.1.82	VALORE ASSOLUTO	%			
TULLIA	10	TRIESTE	5.429	7.389	12.818	48.105	46.356	11.276	16.640	27.916	74.252	38.965	110,42			
	7	PODENONE	1.300	250	1.550	19.291	17.999	7.449	3.631	11.080	29.079	11.338	63,91			
LIGURIA	9	LA SPEZIA	11.630	—	11.630	57.445	36.355	6.504	8.002	14.503	50.858	25.043	97,01			
	8 IM	SAN REMO	2.584	2.137	4.721	19.189	18.594	1.699	9.067	10.766	29.360	14.892	102,93			
	8	SAVONA	4.585	3.362	7.947	24.741	24.021	4.617	4.111	8.728	32.749	15.955	95,00			
	7	IMPERIA	6.160	936	7.096	14.310	13.837	3.805	55	3.860	17.697	10.483	145,71			
	10	VENEZIA	23.993	18.572	42.565	120.340	115.868	3.487	—	3.487	119.355	41.580	53,46			
VENETO	10	VERONA	16.287	10.800	27.087	99.597	96.836	3.526	2.939	6.465	103.301	30.791	42,46			
	9	PADOVA	13.531	4.066	17.597	90.566	88.158	5.644	—	5.644	93.802	20.833	28,55			
	9	VICENZA	1.864	1.545	3.409	28.221	26.078	3.353	1.345	4.698	30.776	5.964	24,04			
	8	TREVISO	2.671	1.743	4.414	28.212	27.270	2.996	2.51	3.247	30.517	6.719	28,23			
	7	ROVIGO	2.348	500	2.848	15.715	15.095	3.230	309	3.539	18.634	5.767	44,82			
PUGLIA	10	BARI	74.438	11.643	86.081	115.988	112.186	19.659	10.649	30.308	142.494	112.287	37,72			
	9	TARDANTO	45.686	7.964	53.650	69.965	67.593	11.635	4.917	16.552	84.145	67.850	145,75			
	8	LECCE	—	1.755	1.755	2.933	2.033	500	3.036	4.336	6.369	5.191	440,66			

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

DINAMICA DEL LIVELLO DI INDEBITAMENTO COMPLESSIVO DEI COMUNI (milioni di lire)

Tropeo 10.0.2

REGIONE	CLASSIFICAZIONE	COMUNE	DEBITI RESIDUI AL 31.12.80		NUOVI MUTUI IN AMMORTAMENTO DAL 1.1.81		SITUAZIONE AL 1.1.81		DEBITI RESIDUI AL 31.12.81		NUOVI MUTUI IN AMMORTAMENTO DAL 1.1.82		SITUAZIONE AL 1.1.82		INCREMENTO PASSIVO AL 31.12.82	
			CASSA DD. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	TOTALE	CASSA DD. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	AL 1.1.81	TOTALIS	CASSA DD. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	TOTALIS	AL 1.1.82	VALORE ASSOLUTO	%	
EMILIA ROMAGNA	9	FERRARA	21.298	7.757	29.055	85.326	83.589	11.557	3.596	14.953	98.342	42.071	74,76			
	9	FORLÌ	—	4.773	4.773	36.975	36.767	740	3.364	4.104	40.871	8.669	26,92			
	9	TRIMINI	2.868	11.622	14.490	69.838	67.577	2.755	5.075	7.830	75.407	20.059	36,24			
	9	PIACENZA	562	11.433	11.995	47.691	40.862	1.109	—	1.409	50.271	14.575	40,83			
	9	REGGIO E.	10.953	2.505	13.458	43.984	42.792	2.931	4.978	7.909	50.701	20.175	66,09			
TOSCANA	8	CASALECCHIO	10.451	502	10.953	19.818	19.481	845	—	845	20.326	11.461	42,928			
	8	IMOLA	1.449	1.745	3.194	16.448	14.597	807	2.429	3.236	17.833	4.379	34,55			
	10	FIRENZE	50.838	24.655	75.493	306.583	302.950	13.578	10.599	32.177	335.127	104.057	45,02			
MARCHE	8	ADEZZO	3.823	842	4.665	17.668	16.746	165	4.460	4.625	21.371	8.368	64,35			
	8	GROSSETO	18.084	685	18.769	34.463	33.797	5.540	—	5.540	37.337	21.643	45,791			
	8	PISTOIA	8.250	15.280	23.530	55.995	54.390	4.241	3.587	7.828	62.218	30.153	41,04			
	9	ANCONA	13.664	777	14.441	43.270	41.501	5.545	262	5.807	47.308	18.479	41,10			
LIGURIA	8	DESARO	6.167	6.717	12.884	30.182	29.561	10.43	—	1.043	31.404	14.106	41,55			
	6	URBANO	4.961	905	5.866	10.170	8.846	2.280	—	2.280	11.126	6.822	58,50			
9	TERNI	14.474	2.320	5.939	20.413	20.359	1.339	1.689	3.028	23.367	8.893	31,44				

DINAMICA DEL LIVELLO DI INDEBITAMENTO COMPLESSIVO DEI COMUNI (milioni di lire)

Pres. Ord. n. 2

REGIONE	CLASSE	COMUNE	DEBITI RESIDUI AL 31.12.80		NUOVI MUTUI IN AMMORTAMENTO DAL 1.1.81			SITUAZIONE AL 1.1.81		NUOVI MUTUI IN AMMORTAMENTO DAL 1.1.82			SITUAZIONE AL 1.1.82		INCREMENTO 1.1.82 RISPOSTA AL 31.12.80	
			AL 31.12.80	TOTALE	CASSA DD. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	TOTALE	CASSA DD. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	TOTALIS	AL 1.1.82	CASSA DD. PP.	ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	TOTALIS	AL 1.1.82	VALORE ASSOLUTO
LAZIO	11	ROMA (1)	134'506	633'267	527'963	105'304	1'947'773	1'688'794	110'032	237'344	347'376	2'036'170	721'664	34,90		
LAZIO	9	PESCARDA	10'118	18'296	14'775	3'520	28'413	27'976	7'328	3'758	11'086	39'062	28'944	286,06		
LAZIO	8	L'AQUILA	4'113	4'951	2'927	2'024	9'064	8'835	1'805	—	1'805	10'640	6'327	158,69		
CAMPANIA	11	NAPOLI	217'663	1'90'080	190'080	—	407'743	391'479	—	53'473	53'473	444'952	227'289	104,42		
CAMPANIA	8	RENEVENTO	3'955	1'600	1'00	1'500	5'555	4'624	1'960	—	1'960	6'584	2'629	66,47		
PIEMONTE	7	MASTEDA	2'620	2'011	1'955	56	4'631	4'021	892	—	892	4'913	2'293	87,52		
TOTALE			4'712'674	1'799'509	1'331'362	468'417	6'542'183	6'206'348	358'170	659'887	1'055'057	7'261'605	2'548'931	34,08		

(1) - Nei dati relativi al Comune di Roma sono compresi al 31.12.1980, 5,9 miliardi di pagamenti differiti, che sono poi aumentati di 32,1 miliardi per nuovi debiti contratti nel 1980 e di altri 7,7 miliardi per nuovi debiti contratti nel 1981. Nella massima parte, si tratta di lavori da pagare all'ACEA in 5 anni, senza interessi. Al 1°/1/82 in complesso il capitale residuo ammonta per tali partite a 53,6 miliardi.

ONERI RELATIVI AI MUTUI GRAVANTI SUL BILANCIO 1981 (in milioni di lire)
AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

Prospetto n. 3

REGIONE	PROVINCIA	INTERESSI IMPOSTE E ONERI ACCESSORI	QUOTA CAPITALE	TOTALE
1	2	3	4	5
PIEMONTE	TORINO	19.214	5.723	24.937
	ASTI	1.520	364	1.884
	CUNEO	3.302	1.039	4.341
	VERCELLI	4.943	1.279	6.222
LOMBARDIA	BRESCIA	5.152	1.244	6.396
	COMO	5.609	1.129	6.738
	MANTOVA	1.080	286	1.366
	PAVIA	5.991	1.666	7.657
	SONDRIO	1.284	197	1.481
VENETO	PADOVA	3.488	730	4.218
	TREVISO	3.125	998	4.123
	VICENZA	3.430	1.157	4.587
LIGURIA	IMPERIA	2.756	636	3.392
	LA SPEZIA	1.324	233	1.557
EMILIA ROMAG.	FERRARA	3.528	727	4.255
	MODENA	3.570	828	4.398
	PIACENZA	3.150	505	3.655
TOSCANA	AREZZO	743	279	1.022
	LUCCA	5.838	493	6.331
	PISTOIA	3.830	408	4.238
MARCHE	ANCONA	2.903	500	3.403
	ASCOLI PICENO	843	217	1.060
	MACERATA	1.822	438	2.260

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ONERI RELATIVI AI MUTUI GRAVANTI SUL BILANCIO 1981 (in milioni di lire)
 AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

Prospetto n. 3

REGIONE	PROVINCIA	INTERESSI IMPOSTE E ONERI ACCESSORI	QUOTA CAPITALE	TOTALE
1	2	3	4	5
UMBRIA	PERUGIA	3.458	876	4.334
	TERNI	1.823	383	2.206
ABRUZZO	CHIETI	764	266	1.030
	PESCARA	1.952	154	2.106
	TERAMO	2.241	543	2.784
BASILICATA	POTENZA	71	36	107
CALABRIA	COSENZA	1.177	185	1.362
SICILIA	PALEOMO	109	73	182
	CALTANISSETTA	133	36	169
	ENNA	870	90	960
	RAGUSA	627	142	769
	SIRACUSA	981	183	1.164
	TRAPANI	1.664	114	1.778
CADDEGNA	NUORO	2.434	410	2.844

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ONERI RELATIVI AI MUTUI GRAVANTI SUL BILANCIO 1981 (in milioni di lire)
COMUNI

Progetto n. 4

REGIONE	CLASSE	PROVINCIA	COMUNE	INTERESSI IMPOSTE E ONERI ACCESSORI	QUOTA CAPITALE	TOTALE
1	2	3	4	5	6	7
PIEMONTE	11		TORINO	85.260	28.943	114.213
	9		NOVARA	3.300	868	4.168
	8	TO	MONCALIERI	1.795	588	2.383
	7		CUNEO	2.108	554	2.662
	7		VERCELLI	3.011	606	3.617
VALLE D'AOSTA	7		AOSTA	470	218	688
LOMBARDIA	11		MILANO	170.167	64.003	234.170
	9		BERGAMO	2.467	902	3.369
	8		COMO	5.061	1.348	6.409
	8		CREMONA	1.782	594	2.376
	8		MANTOVA	2.684	672	3.356
	8	PV.	VIGEVANO	3.366	884	4.250
	8		VARESE	4.340	986	5.326
TRENTINO A.A.	9		BOLZANO	1.248	749	1.997
FRIULI V.G.	10		TRIESTE	5.464	1.876	7.340
	7		PORDENONE	2.064	582	2.646
LIGURIA	9		LA SPEZIA	4.460	984	5.444
	8	IM.	SANREMO	1.191	577	1.768
	8		SAVONA	3.535	721	4.256
	7		IMPERIA	1.374	421	1.795

ONERI RELATIVI AI MUTUI GRAVANTI SUL BILANCIO 1981 (in milioni di lire)
 COMUNI

Prospetto n. 4

REGIONE	CLASSE	PROVINCIA	COMUNE	INTERESSI IMPOSTE E ONERI ACCESSORI	QUOTA CAPITALE	TOTALE
1	2	3	4	5	6	7
VENETO	10		VENEZIA	11.951	4.472	16.423
	10		VERONA	10.729	2.684	13.413
	9		PADOVA	8.749	2.547	11.296
	9		VICENZA	3.224	1.018	4.242
	8		TREVISO	2.919	941	3.860
	7		ROVIGO	1.483	255	1.738
EMILIA ROMAGNA	9		FERRARA	10.996	1.847	12.843
	9		FORLÌ	4.268	819	5.087
	9		RIMINI	9.680	1.901	11.581
	9		PIACENZA	6.338	1.026	7.364
	9		REGGIO-EMILIA	4.211	1.188	5.399
	8	BO	CASALECCHIO RENB'	2.128	399	2.527
	8	BO	IMOLA	2.258	469	2.727
TOSCANA	10		FIRENZE	37.369	5.919	43.288
	8		AREZZO	1.975	604	2.579
	8		GROSSETO	3.447	646	4.093
	8		PISTOIA	7.862	1.186	9.048
MARCHE	9		ANCONA	3.019	1.769	4.788
	8		PESARO	3.677	621	4.298
	6		URBINO	998	261	1.259
UMBRIA	9		TERNI	1.926	895	2.821
LAZIO	11		ROMA	187.303	61.575	248.878

ONERI RELATIVI AI MUTUI GRAVANTI SUL BILANCIO 1984 (in milioni di lire)
 COMUNI

Progetto n. 4

REGIONE	CLASSE	PROVINCIA	COMUNE	INTERESSI IMPOSTE E ONERI ACCESSORI	QUOTA CAPITALE	TOTALE
1	2	3	4	5	6	7
ABRUZZO	9		PESCARA	2.577	736	3.313
	8		L'AQUILA	992	233	1.225
CAMPANIA	11		NAPOLI	36.630	10.712	45.342
	8		BENEVENTO	562	269	831
BASILICATA	7		MATERA	432	193	625
PUGLIA	10		BARI	9.935	2.659	12.594
	9		TARANTO	5.172	1.392	6.564
	8		LECCE	467	439	906

Emerge, anzitutto, un rilevante incremento del livello di indebitamento al 1° gennaio 1982, rispetto al 31 dicembre 1980, a seguito del massiccio ricorso da parte degli enti alla contrazione di nuovi mutui nel 1980 e nel 1981. (6).

Infatti, rispetto alla situazione rilevata a fine 1980, si riscontra che i nuovi mutui assunti nel biennio suindicato ammontano per le 37 province a 465,1 miliardi, mentre per i 50 comuni assommano a 2.903 miliardi: in rapporto al complesso dei "debiti residui" esistenti al 31 dicembre 1980, (rispettivamente, 699,4 e 4.712,7 miliardi) e tenuto conto delle quote di capitale pagate dagli enti nel 1981, risulta un incremento medio del 61,21% per le province e del 54,09% per i comuni (7).

(6) Ai sensi dell'art. 5, I comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 843, l'ammortamento decorre dall'anno successivo a quello in cui è stato perfezionato il contratto di mutuo.

(7) E' da tenere presente che, sui dati relativi ai comuni, incidono i mutui relativi al finanziamento del programma straordinario di edilizia per complessivi 1.000 miliardi di cui la legge 15 febbraio 1980, n. 25, che ha interessato 15 dei comuni compresi nel prospetto, per complessivi 645 miliardi (642,5 nel primo anno e 2,5 miliardi nel secondo). Tuttavia, anche se si considerano i dati al netto di tali finanziamenti straordinari, la percentuale di incremento resta pur sempre ragguardevole (46,89%).

Gli incrementi medi anzidetti, peraltro, costituiscono la risultante di un ventaglio di percentuali assai diversificate, che (8) vanno, per le province, dal 9,35% di Ascoli Piceno, fino al 2.303,80% di Trapani e, per i comuni, dal 24,04% di Vicenza, fino al 440,66% di Lecce (prospetti n. 5 e n. 6 che seguono).

Si può ancora notare che, tra le province, quelle che hanno avuto incrementi superiori alla media sono 20 su 36, mentre tra i comuni, quelli con incrementi superiori sono 30 su 49 gestioni specificatamente esaminate.

Una seconda notazione riguarda la posizione degli enti suddetti rispetto al limite massimo delle loro rispettive capacità di indebitamento: risulta, infatti, che neppure quelli per i quali si sono avuti gli incrementi più vistosi si sono del tutto avvicinati, nel 1981, al limite massimo consentito.

Tuttavia, se si considera che l'onere di ammortamento dei mutui contratti nel 1981 si farà sentire per la prima volta sui bilanci 1982, che i nuovi

(8) A parte la provincia di Potenza e il comune di Bolzano, che presentano un lieve decremento.

GRADUATORIA DELLE PROVINCE SECONDO L'INCREMENTO
DEI LIVELLI DI INDEBITAMENTO

PROSPETTO N. 5

ENTE	POPOLAZIONE	INCREMENTO %	LIVELLO INDEBITAMENTO 1.1.82 (milioni)	INDEBITAMENTO PRO CAPITE 1.1.82 (lire)
TRAPANI	420.865	2.303,80	20.865	49.576
PALERMO	1.198.575	1.345,91	18.739	15.634
COSENZA	743.255	659	20.751	27.919
CALTANISSETTA	285.829	387,82	5.283	18.483
RAGUSA	274.583	267,09	15.205	55.375
LUCCA	385.876	228,95	46.261	119.885
ASTI	215.382	161,14	18.708	86.860
TERAMO	269.275	150,06	23.616	87.702
PESCARA	286.240	142,40	28.657	100.115
CHIETI	370.534	138,69	12.820	34.599
PISTOIA	264.995	132,2	38.876	146.705
TERNI	226.564	112,86	21.403	94.468
PERUGIA	580.988	108,9	41.700	71.774
ENNA	190.939	107,96	7.944	41.605
SONDRIO	174.009	106,46	16.521	94.943
LA SPEZIA	241.371	88,91	11.057	45.809
SIRACUSA	394.692	80,84	10.684	27.069
VICENZA	726.418	69,90	34.122	46.973
VERCELLI	395.957	65,05	39.158	98.895
ANCONA	433.417	61,22	28.662	66.130
MACERATA	292.932	54,42	19.089	65.165
CUNEO	548.452	52,62	41.413	75.509
NUORO	274.817	51,08	21.901	79.693
MODENA	596.025	47,70	37.452	62.836
PADOVA	809.667	46,54	42.936	53.029
AREZZO	313.157	45,41	8.201	26.188
IMPERIA	223.738	41,39	19.038	85.090
MANTOVA	377.158	38,82	12.794	33.922
PAVIA	512.895	34,98	71.239	138.896

(segue)

GRADUATORIA DELLE PROVINCE SECONDO L'INCREMENTO
DEI LIVELLI DI INDEBITAMENTO

ENTE	POPOLAZIONE	INCREMENTO %	LIVELLO INDEBITAMENTO 1.1.82 (migliaia)	INDEBITAMENTO PRO CAPITE 1.1.82 (lire)
PIACENZA	278.424	33,37	28.045	100.728
BRESCIA	1.017.093	29,75	56.185	55.241
FERRARA	381.118	28,95	29.996	78.705
TREVISO	720.580	24,49	33.431	46.395
COMO	775.979	22,55	62.291	80.274
TORINO	2.345.771	18,88	171.585	73.147
ASCOLI PICENO	352.567	9,35	9.626	27.303
POTENZA	406.616	- 2,76	1.270	3.123
	18.306.753	61,21 incr. medio	1.127.524	61.591

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

GRADUATORIA DEI COMUNI SECONDO L'INCREMENTO
DEL LIVELLO DI INDEBITAMENTO PROSPETTO N. 6

ENTE	POPOLAZIONE	INCREMENTO %	LIVELLO INDEBITAMENTO 1.1.82 (milioni)	INDEBITAMENTO PRO CAPITE 1.1.82 (lire)
LUGLIANO	51.289	440,66	6.369	69.767
TARANTO	244.101	415,75	34.145	344.713
BARI	371.022	371,72	142.494	103.511
PESCARA	131.330	285,06	39.062	297.433
L'AQUILA	63.678	159,69	10.640	167.090
URBINO	15.917	158,50	11.126	699.001
IMPERIA	41.609	145,31	17.697	425.316
AGOSTA	37.194	139,56	7.546	202.812
GROSSETO	69.523	137,01	37.337	537.045
CASALECCHIO DI RENO	35.915	129,28	20.326	565.947
TRIESTE	252.369	110,42	74.252	294.219
NAPOLI	1.212.387	104,42	444.952	367.004
SAN REMO	61.170	102,93	29.360	479.973
LA SPEZIA	115.392	97,01	50.858	440.741
MANTOVA	60.866	95,58	26.820	440.640
SAVONA	75.353	95,00	32.749	434.607
PISTOIA	92.274	94,04	62.218	674.274
MATERA	50.712	87,52	4.913	96.880
PESARO	50.412	81,25	31.404	347.343
FERRARA	149.453	74,76	98.342	658.012
VERCELLI	52.488	68,67	32.070	610.996
BENEVENTO	62.636	66,47	6.584	105.115
REGGIO EMILIA	130.376	66,09	50.701	388.882
AREZZO	92.105	64,35	21.371	232.028
ANCONA	106.493	64,10	47.308	444.214
PORDENONE	52.094	63,91	29.079	558.202
TORINO	1.117.154	62,69	772.100	691.131
TERNI	111.564	61,44	23.367	209.449
NOVARA	102.086	57,71	35.068	343.514
ROMA	2.840.259	54,90	2.036.170	716.895

(segue)

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

GRADUATORIA DEI COMUNI SECONDO L'INCREMENTO
DEL LIVELLO DI INDEBITAMENTO

ENTE	POPOLAZIONE	INCREMENTO %	LIVELLO INDEBITAMENTO 1.1.82 (milioni)	INDEBITAMENTO PRO CAPITE 1.1.82 (lire)
VENEZIA	346.146	53,46	119.355	344.811
VIGEVANO	65.179	47,01	33.004	506.359
MONCALIERI	64.035	45,11	17.024	265.854
FIRENZE	448.331	45,02	335.127	747.499
ROVIGO	52.218	42,82	18.634	356.850
COMO	95.571	42,59	52.776	552.217
VERONA	265.932	42,46	103.301	388.448
PIACENZA	109.039	40,83	50.271	461.036
VARESE	90.527	39,24	39.645	437.935
CUNEO	55.875	38,70	13.565	332.259
RIMINI	127.313	36,24	75.407	592.295
IMOLA	60.661	34,55	17.833	293.978
BERGAMO	122.142	31,38	34.145	279.576
MILANO	1.604.773	29,02	1.825.852	1.137.763
FADOYA	234.678	23,55	93.802	399.705
TREVISO	87.696	28,23	30.517	347.986
FORLI'	110.806	26,92	40.871	368.851
CREMONA	80.929	25,67	20.890	258.127
VICENZA	114.598	24,04	30.776	268.556
BOLZANO	105.180	-1,01	17.379	165.231
	12.170.855	54,09 incr. medio	7.261.605	596.639

mutui -ed in particolare quelli contratti con isti
tuti di credito diversi dalla Cassa Depositi e Pre
stiti, dagli Istituti di Previdenza e dall'Istituto
per il Credito Sportivo- vengono contratti a tassi
più elevati (9), spesso a tassi variabili (indiciz-
zati) e con oneri accessori non trascurabili (impo
ste, diritti di commissione, ecc.) si deve prevede
re un sensibile ulteriore assorbimento della capa-
cità di indebitamento residua.

Al riguardo, peraltro, vanno tenute presenti
le due disposizioni dell'ultimo comma dell'art. 11
e dell'ultimo comma dell'art. 16 del D.L. 22 dicem
bre 1981, n. 786, convertito nella legge 26 febbraio
1982, n. 51: la prima, per gli anni 1982 e seguenti
"garantisce" ai comuni il limite massimo della capa-
cità di indebitamento calcolata per il 1981, nell'i
potesi che dal normale calcolo annuale dovesse risul-
tare un abbassamento del limite stesso (evidentemente
in conseguenza dell'esclusione delle entrate corren-
ti dei contributi statali per i servizi di traspor-

(9) Dal 9 maggio 1981, il tasso di interesse per i
mutui della Cassa DD. PP. é passato dal 9 al
10,50%; dal 10 gennaio 1981, la durata dell'am-
mortamento per i mutui relativi alla sistemazio-
ne e manutenzione delle strade, alle opere di ri-
strutturazione degli immobili, all'acquisto di
automezzi pubblici e per mutui di importo da 5
a 20 milioni é stata abbreviata a 10 anni, men-
tre dal 6 maggio 1981, per tutti gli altri mutui
l'ammortamento é stato accorciato da 35 a 20 an

to urbano, servizi ora finanziati dalle regioni) (10), mentre la seconda esclude dal computo, ai fini del rispetto del limite massimo della capacità di indebitamento, gli oneri finanziari relativi ad operazioni di indebitamento eventualmente occorrenti per l'acquisizione, urbanizzazione, alienazione e concessione in diritto di superficie di aree e fabbricati da destinarsi alla residenza ed alle attività produttive e terziarie, ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167 e successive modifiche ed integrazioni.

Comunque, più sicuri elementi di giudizio potranno aversi, al riguardo, allorché si disporrà dei dati relativi alla gestione 1982.

Una terza considerazione può farsi in ordine ai nuovi mutui entrati in ammortamento in ciascuno dei due anni 1981 e 1982, distinguendo tra quelli assunti con la Cassa Depositi e Prestiti e quelli contratti con altri istituti di credito.

In complesso, le 37 amministrazioni provinciali esaminate hanno contratto nel 1980 e nel 1981 nuovi mutui, rispettivamente, per 253,3 e 211,8 mi

(segue nota 9)

ni (cfr. Relazione al Parlamento)
Per quanto riguarda altri Istituti di Credito, cfr. oltre, nel testo)

(10) La norma é analoga a quella riguardante le province, contenuta nell'art. 8 del D.L. 38 del 1981, convertito nella legge n. 153 del 1981.

liardi, mentre i 50 comuni ne hanno contratti nel 1980 per 1.799,5 miliardi e nel 1981 per 1.055,1 miliardi. La ripartizione ora in esame risulta dal seguente prospetto:

ANNO	E N T I	CASSA DD. PP.		ALTRI IST. CR.		TOTALI miliardi
		miliardi	%	miliardi	%	
1980	PROVINCE	182	71,85	71,3	28,15	253,3
1981	"	174,4	83,34	37,4	17,66	211,8
1980	COMUNI	1.331,4	73,99	468,1	26,01	1.799,5
1981	"	395,2	37,46	659,9	62,54	1.055,1

N.B.- Nei dati 1981 sono inclusi anche i mutui assunti con gli Istituti di Previdenza amministrati dall'omonima Direzione Generale del Ministero del Tesoro e con lo Istituto per il Credito Sportivo, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 11 del D.L. n. 38 del 1981, convertito nella Legge n. 153 del 1981.

E' evidente che, nel 1981, il ricorso da parte dei comuni a mutui con altri istituti di credito ha segnato, rispetto all'anno precedente- in valore assoluto e in percentuale sul totale dei nuovi mutui dell'anno -un incremento del tutto imprevedibile, dal momento che l'art. 11, II comma, del D.L. 38 del 1981, convertito nella L. n. 153 del 1981 (11) imponeva

(11) La norma non si applica alle province, le quali, invece, risultano aver nettamente ridimensionato il loro ricorso ai mutui fuori Cassa Depositi e Prestiti.

concretamente un freno al ricorso a tali mutui, di scriminandoli agli effetti del rimborso con i tra- sferimenti statali a pareggio delle relative annua- lità di ammortamento.

Vero è che i dati relativi ai nuovi mutui assunti dai comuni con la Cassa Depositi e Prestiti sono anomali, in quanto, come si è già rilevato (12), ri- sentono del fatto che a 15 dei 50 comuni considera- ti sono stati concessi (per complessivi 645 miliardi) finanziamenti sul programma straordinario di edili- zia (1.000 miliardi) di cui alla legge 15 febbraio 1980, n. 25; peraltro, se si rifanno i calcoli al netto di tali importi, il fenomeno indicato si ac- centua ulteriormente. Si ha, infatti, che nel 1980 i nuovi mutui con la Cassa Depositi e Prestiti am- monterebbero a 688,9 miliardi, quelli con altri isti- tuti di credito resterebbero naturalmente 468,1 mi- liardi, mentre il totale scenderebbe a 1.157,3 miliar- di, per cui quelli con la Cassa Depositi e Prestiti rappresenterebbero il 59,54% e quelli con altri isti- tuti il 40,46% del totale. I corrispondenti dati del- l'anno successivo diventerebbero, rispettivamente, 392,7 e 659,9 miliardi con un totale di 1.052,6 ed il rapporto percentuale risulterebbe allora rispettiva- mente del 37,31% per i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti e del 62,69% per quelli contrat- ti con altri istituti di credito.

(12) Cfr. la precedente nota n. 7

Si é avuta una evoluzione in senso opposto a quello che sarebbe stato logico attendersi.

Il ricorso ad istituti di credito diversi dalla Cassa Depositi e Prestiti, anche se comporta oneri assai pesanti (si riscontrano tassi di interesse fino al 25%, tassi variabili collegati al tasso ufficiale di sconto e oneri vari), può essere spiegato tenuto conto della esigenza di reperimento di risorse per investimenti non finanziabili dalla Cassa Depositi e Prestiti, della maggiore facilità e celerità di accesso che detti canali di credito presentano, nonché della possibilità che essi offrono per fronteggiare le difficoltà di cassa (13).

Da ultimo, sembra opportuna qualche considerazione in ordine alle possibili ragioni della posizione che i singoli enti occupano nelle graduatorie formulate in base alle rispettive misure percentuali di incremento del livello di indebitamento (prospetti nn. 5 e 6 di cui alle pagine precedenti).

(13) Si veggia l'art. 5 aggiunto dalla Legge n. 153 del 1981 di conversione del D.L. n. 38 del 1981, che consente l'utilizzazione in termini di cassa delle somme provenienti dall'assunzione di mutui con istituti di credito diversi dalla Cassa Depositi e Prestiti, per un importo non superiore ai trasferimenti ordinari e a pareggio, dovuti a ciascun ente dallo Stato.

Pur tenendo presenti le riserve suggerite dalla composizione del campione, nonché la genericità di molte "causali" indicate per i mutui contratti nel biennio '80/'81 e la già cennata difformità dei criteri seguiti dagli enti nella redazione dei documenti dai quali i dati stessi sono stati ricavati, si deve notare che non emergono elementi che consentano di rapportare l'entità degli incrementi con quelli che possono considerarsi le obiettive ragioni giustificatrici, e cioè, i più o meno elevati livelli di indebitamento al 31 dicembre 1980, gli indici di spesa media procapite 1979 in rapporto alle medie nazionali, la circostanza che gli enti appartengano o meno ad aree in cui opera la Cassa del Mezzogiorno, o che rientrino o meno nelle zone colpite da eventi sismici.

Se, inoltre, si considera che non di rado al ricorso a mutui con istituti diversi dalla Cassa Depositi e Prestiti ha fatto riscontro la mancata utilizzazione di possibilità di accesso a finanziamenti speciali, che offrivano la possibilità di accendere mutui con ammortamento a totale carico dello Stato (14), può ritenersi che in non pochi casi si trat

(14) Si veggia la relazione della Corte dei conti al Parlamento sui rendiconti 1981 della Cassa Depositi e Prestiti (Atti Parlamentari VIII Legislatura. Camera dei Deputati. Doc. XIV n. 4 vol. III pagg. 400 e segg.) riguardo al sostanziale insuccesso rilevato nell'applicazione delle leggi speciali.

ta di un ricorso all'indebitamento, rivolto precipuamente ad assicurarsi il maggior trasferimento possibile di risorse dallo Stato (15) ed, insieme,

(15) Fino al 1980, nella determinazione dei trasferimenti statali a pareggio, si é tenuto conto integralmente delle annualità di ammortamento dei mutui; soltanto a partire dal 1981, il II comma dell'art. 11 del D.L. n. 38 del 1981, conv. nella L. n. 153 del 1981, ha "discriminato" i mutui fuori cassa Depositi e Prestiti, attribuendo concreta operatività alle disposizioni dell'art. 11 del D.L. n. 153 del 1980 conv. nella L. n. 299 del 1980.

Peraltro, il Decreto Legge 22/12/1981, n. 786 conv. nella L. 26/2/1982, n. 51 (art. 5 e 5 bis, ult. comma) conferma per il 1982, la normativa '81 riguardo agli enti che raggiungono il pareggio con il solo contributo statale ex art. 5, ma vieta il ricorso a mutui con istituti diversi dalla Cassa Depositi e Prestiti (Istituti di Previdenza - Istituti per il Credito Sportivo) senza specifica autorizzazione del Ministero del Tesoro, a quelli che richiedano il contributo integrativo ex citato art. 5 bis e non siano in grado di fronteggiare l'onere differenziale di interessi nei modi previsti dal II comma del successivo art. 7.

mezzi sufficienti per fronteggiare ogni esigenza di cassa, e forse non soltanto di cassa (16).

Conclusione cui si é indotti anche dalla constatazione che non sempre il ricorso ai mutui é -come vuole la legge- strettamente riferibile ai programmi regionali di sviluppo, alle indicazioni dei bilanci pluriennali ed, infine, a programmi e progetti individuabili attraverso la classificazione funzionale della spesa (17).

(16) Cfr. precedente Cap. VI, cfr. anche nota (1) alle pagine precedenti

(17) Nei pochi casi in cui le indicazioni programmati che ci sono, si tratta di piani di investimento concepiti ed avviati nella prospettiva di poter disporre di un volume di risorse ormai incompatibile con gli obiettivi generali della politica economico-finanziaria determinata dall'esigenza del contenimento dell'inflazione.

Capitolo X

I PIANI GENERALI DI RIORGANIZZAZIONE ED I LIVELLI DEI SERVIZI

1. Premessa

Per una corretta valutazione della materia oggetto della esposizione che segue, occorre richiamare argomentazioni precedentemente esposte sul tema generale della finanza locale (1), che vanno riconsiderate da uno specifico angolo visuale.

Il processo di risanamento della finanza locale iniziato nel 1977 prende le mosse, come già notato, dall'accettazione del criterio della spesa storica che non può essere considerato esente da censure, perchè cristallizzando le spese effettua-

(1) v. Capitolo III.

te dagli enti locali nell'anno 1976, avallava comportamenti disinvolti e penalizzava condotte oculate di amministrazione, come è stato posto talvolta in evidenza in relazioni illustrative allegate ai piani di riorganizzazione.

Il corollario dell'adozione di questo criterio è stato, in tema di personale, il congelamento della situazione esistente nel 1976, tanto è che con uno dei primi provvedimenti urgenti si dispose (art. 9 D.L. 17 gennaio 1977, n. 2, convertito in legge 17 marzo 1977, n. 62) che comuni e province sino al 31 dicembre 1977 non potessero procedere a nuove assunzioni di personale al di sopra del tetto di quello in servizio a qualunque titolo - anche a carattere precario - nell'anno 1976.

Questa scelta, coerente all'anzidetto criterio della spesa storica, ammettendo l'irriducibilità del contingente del personale in servizio - anche a carattere precario - presente nel 1976 ha, in buona sostanza, premiato amministrazioni, che avevano largheggiato nelle assunzioni, rispetto ad altre, che, in attesa di una definizione sul piano normativo del ruolo dell'ente locale, si erano astenute da una politica di incremento del personale.

Tuttavia l'intervento sul personale degli enti locali non fu attuato come misura isolata, ma lo

si inserì in un contesto di un più razionale ridisegno dell'organizzazione degli enti stessi.

2. Le fonti normative della ristrutturazione

L'art. 9 bis della legge 17 marzo 1977, n. 62, di conversione del decreto legge 17 gennaio 1977, n. 2, stabilì l'obbligo per i comuni e le province di procedere alla ristrutturazione degli uffici e servizi.

Tale statuizione venne poi ripresa dall'art. 4 del decreto legge 10 novembre 1978, n. 702, convertito con modificazioni nella legge 8 gennaio 1979, n. 3, che impose agli enti locali ed ai loro consorzi di deliberare entro e non oltre il 30 giugno 1979 il piano generale di riorganizzazione degli uffici e servizi "per assicurare con le nuove strutture la massima efficienza e produttività di gestione".

Il termine del 30 giugno 1979 fu poi prorogato al 31 ottobre 1980 per effetto del decreto legge 7 maggio 1980, n. 153, convertito nella legge 7 luglio 1980, n. 299.

Al mancato rispetto da parte dei comuni, delle province e dei loro consorzi di quest'ultimo termine furono correlati precisi divieti volti a congelare le piante organiche degli enti stessi, in modo da impedire sia nuove assunzioni sia la copertura

dei posti resisi vacanti sia la possibilità di ricorso a forme di contratto d'opera di cui all'articolo 2222 del Codice civile.

Scopo del piano di riorganizzazione era la fissazione di una nuova struttura dell'ente locale che consentisse un livello qualitativo ed un volume quantitativo di prestazioni improntati alla massima efficienza e produttività.

Ed invero, il terzo comma dell'art. 4 della menzionata legge n. 3 del 1979, occupandosi in modo puntuale della ristrutturazione, scompose in più momenti, distinti e successivi, la predisposizione del piano generale di riorganizzazione, indicando gli elementi con i quali si dovevano rappresentare i risultati emergenti dalle valutazioni effettuate, fino a comporre il disegno organico complessivo della nuova struttura funzionale dell'ente locale.

Momento iniziale era la rilevazione della situazione di fatto esistente nell'ente e nell'azienda da esso dipendente. Ad esso doveva seguire l'individuazione dei compiti e del ruolo che l'ente intendeva perseguire.

In base alla legge infatti occorreva prendere piena consapevolezza dei nuovi compiti demandati agli enti locali e determinare in via concreta le conseguenti procedure per passare quindi ad un riaccorpamento delle funzioni.

Punto di riferimento di detta impostazione or

ganica e globale veniva ad essere il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, di attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, in quanto da esso emergevano criteri di accorpamento delle materie da valere ai fini della individuazione delle strutture operative di ciascun ente e della fissazione del numero del personale occorrente.

Ulteriore punto di riferimento era costituito dalla precisazione degli indirizzi operativi, di tal che allo svògimento dei compiti concettualmente riorganizzati potesse corrispondere una effettiva qualificazione funzionale delle strutture ed una congrua previsione di criteri atti ad assicurarne la mobilità interna.

A chiusura delle cennate operazioni doveva in fine porsi la pianta organica con cui si indicavano quantitativamente e qualitativamente le unità di personale necessario.

Dal contesto normativo precedentemente esaminato emergono due nozioni apparentemente distinte: quella di riorganizzazione e quella di ristrutturazione, ed in fase di attuazione del comando normativo erano sorti dubbi sulla identificazione di una diversa finalità del legislatore in rapporto all'uso dei due termini nelle leggi che si erano succedute.

Il dubbio che poteva sussistere alla luce del-

la precedente normativa (Legge n. 62 del 1977 e Legge n. 42 del 1978), che sembrava distinguere tra riorganizzazione e ristrutturazione, è da ritenersi superato sulla base delle successive disposizioni contenute nell'art. 4 della legge n. 3 del 1979. Infatti il richiamato art. 4, nel fissare l'obbligo per le province, i comuni ed i loro consorzi a delineare "il piano generale di riorganizzazione degli uffici e dei servizi per assicurare con le nuove strutture la massima efficienza e produttività di gestione", sembra, al quarto comma, contrapporre detto piano di riorganizzazione a quello di ristrutturazione in quanto recita testualmente: "nel caso in cui siano stati adottati provvedimenti di ristrutturazione previsti dall'art. 9 bis del D.L. 17 gennaio 1977, n. 2 convertito, con modificazioni, nella Legge 17 marzo 1977, n. 62, ma i provvedimenti stessi non siano stati approvati alla data del 18 novembre 1978, gli enti devono riadottare il piano di riorganizzazione in conformità a quanto disposto dal presente articolo". Senonchè lo stesso quarto comma precisa, successivamente: "ove, invece, detti provvedimenti di ristrutturazione siano stati approvati, gli enti non sono tenuti a riadottarli ove i medesimi corrispondano alle esigenze dell'ente, non superino il numero di posti di cui è complessivamente consentita l'utilizzazione nell'anno 1979, anche ai sensi della normativa richiamata nel dician-

novesimo comma del successivo articolo 5 e risultino uniformati ai criteri indicati nel precedente comma; è necessaria tuttavia delibera confermativa del piano soggetta al solo controllo del competente comitato regionale". Inoltre il successivo quinto comma del citato articolo 4 prescrive: "il piano generale di riorganizzazione degli uffici e dei servizi di cui al primo comma, già previsto dall'art. 9 bis del D.L. 17 gennaio 1977, n.2, convertito con modificazioni nella Legge 17 marzo 1977, n. 62, è soggetto alle determinazioni della commissione centrale della finanza locale nella composizione della sezione organici...ecc."

Dal che si desume che il disegno del legislatore, perfezionatosi nel tempo, è quello di pervenire, indipendentemente dalla terminologia usata, ad una verifica, da parte degli enti locali, della adeguatezza o meno delle preesistenti strutture alle nuove esigenze connesse con l'attribuzione di nuovi compiti e, soprattutto, con l'esigenza di una funzionalizzazione delle strutture stesse ai fini di produttività ed efficienza.

Non può in questa sede omettersi di ricordare che al recepimento in sede legislativa dell'obbligo per gli enti locali di procedere in tempi brevi al piano generale di riorganizzazione concorse, oltre ai mutati ruoli attribuiti agli enti stessi, l'esigenza di un recupero della loro funziona-

lità, alla luce dei nuovi rapporti organizzatori conseguenti agli accordi contrattuali intervenuti intorno alla metà degli anni settanta.

In particolare, l'affermazione di nuovi principi contenuti nelle norme contrattuali, quali la partecipazione, la valorizzazione della professionalità, il lavoro di gruppo in una con la contestuale abolizione delle carriere e l'istituzione dei livelli e profili professionali posero tematiche fino ad allora estranee alle strutture degli enti locali ed al loro funzionamento, rendendo non più differibile una riconsiderazione delle strutture stesse per armonizzarle con quanto esigevano i mutati modelli organizzativi.

Emerse così l'esigenza di individuare aree funzionali di una certa ampiezza, sì da ricomprendere in ciascuna di esse settori di attività integrata - i cosiddetti dipartimenti - in cui potessero trovare piena attuazione i nuovi criteri caratterizzanti l'attività degli enti locali, quali:

- l'istituzionalizzazione della programmazione come criterio permanente al quale l'attività dell'ente locale avrebbe dovuto riferirsi;
- l'introduzione di uno schema flessibile di organizzazione del lavoro, che consentisse una sufficiente prontezza di adeguamento dell'apparato al

le scelte politiche dell'ente;

- la presenza di strumenti di coordinamento che favorissero la migliore utilizzazione delle risorse ed il più puntuale raggiungimento degli obiettivi.

3. L'attuazione dei piani generali di riorganizzazione

La riorganizzazione dei servizi a mezzo di apposito piano generale è stata attuata in sede locale in maniera non uniforme.

Infatti, anche se si è riscontrata nella quasi totalità dei piani esaminati la preoccupazione degli enti di calare nella propria realtà locale quei principi cui si è fatto prima riferimento, le strutture scelte in concreto dai comuni sono risultate estremamente varie anche nell'ambito di comuni appartenenti alla stessa classe ovvero alla stessa regione.

A parte le consultazioni intervenute - in vista della predisposizione del piano di riorganizzazione - tra alcuni enti per la individuazione delle strutture da adottare, merita di essere segnalato quanto avvenuto per i comuni della Regione toscana.

Infatti, gli enti di detta Regione, nel predi-

sporre il piano di riorganizzazione, si sono attenuti ad un protocollo d'intesa sulla ristrutturazione degli uffici e dei servizi, sottoscritto dalla Regione, dalle associazioni enti locali e dalle organizzazioni sindacali regionali. Tale protocollo d'intesa - che sarà più attentamente esaminato nel paragrafo seguente - ha indicato criteri per l'organizzazione degli enti locali sia per quanto attiene alla struttura che allo stato giuridico del personale, con ciò programmando, pur nel rispetto dell'autonomia, strutture funzionali ed omogenee per garantire uniformità di servizi e livelli qualitativamente comparabili di interventi.

L'elaborazione del piano in sede locale è avvenuta gradualmente, previa verifica dell'adeguatezza o meno delle preesistenti strutture anche alle sopravvenute esigenze connesse alle attribuzioni, ex citato D.P.R. n. 616 del 1977, di nuovi compiti ai comuni: tale verifica ha rappresentato, pertanto, il presupposto essenziale per il conformarsi degli enti al dettato legislativo ed ha trovato puntuale applicazione in tutti i comuni esaminati.

A questa prima fase di studio ha fatto seguito la predisposizione del vero e proprio piano di riorganizzazione con il potenziamento dei servizi previo accorpamento di funzioni omogenee, la spe-

cificazione degli indirizzi operativi, l'adeguamento della pianta organica, ecc. . Naturalmente in questa fase diversa è stata la posizione dei comuni più grandi rispetto a quelli minori, potendo i primi avvalersi - per l'elaborazione dei piani stessi - dell'ausilio di esperti o società specializzate in materia, sicchè soltanto i piani dei grossi comuni sono risultati, al termine, più ampiamente articolati (2).

Il piano di riorganizzazione degli uffici e dei servizi, una volta predisposto ed approvato, doveva essere sottoposto al controllo della commissione centrale per la finanza locale o del comitato regionale di controllo a seconda che il numero dei posti previsti nella pianta organica superasse o meno il numero dei dipendenti in servizio nell'anno 1976 (art. 3 della Legge n. 299 del 1980).

Dall'esame dei piani è emersa la tendenza degli enti a contenere il numero dei posti previsti dalla nuova pianta organica nei limiti dei dipendenti in servizio nell'anno 1976, con conseguente inoltro dei relativi elaborati al CO.RE.CO. anzi-

(2) Sulla problematica del conferimento di incarichi vedere quanto riferito al Capitolo XI- paragrafo 3.

chè alla C.C.F.L. .

Tale comportamento risulta ispirato alla necessità di effettuare un passaggio flessibile tra il vecchio ed il nuovo ordinamento, sì da ottenere una operatività immediata delle nuove strutture.

Va, inoltre, rilevato che i piani di riorganizzazione che prevedevano una rideterminazione della pianta organica, a causa della complessità delle procedure previste per l'esame da parte della C.C.F.L., sono stati definitivamente approvati dal predetto organo di controllo a distanza di anni dalla loro deliberazione (3).

4. Le tipologie emergenti dall'esame dei piani generali di riorganizzazione

Punto di partenza della nuova struttura degli enti locali è stata la constatazione che nell'ultimo decennio, nel processo di attuazione delle autonomie locali ed, in particolare, con la emanazione del

(3) Sulla problematica del controllo sugli atti degli enti cfr. Capitolo XI- paragrafo 1.

citato D.P.R. n. 616 del 1977, si è operata una profonda trasformazione del ruolo del comune, estendendosi la sua capacità di intervento attivo in una sfera di interessi molto più vasti fino a divenire soggetto primario di programmazione e di intervento economico.

L'esame dei piani di riorganizzazione, se da un lato ha posto in evidenza l'inadeguatezza delle strutture preesistenti del comune, dall'altro ha viceversa evidenziato la necessità di adottare un modello organizzativo flessibile ed integrabile, in grado di consentire forme di lavoro idonee alle necessità della vita dell'ente anche in relazione a futuri, eventuali, mutamenti di carattere istituzionale o legislativo.

La tipologia prescelta dagli enti in attuazione della previsione normativa è stata in prevalenza quella dell'adozione di strutture nuove, ma non sono mancati casi di conservazione motivata delle vecchie.

La prima tendenza, seguita come detto dalla maggior parte degli enti, si è concretata in strutture di tipo dipartimentale (4) o in forme di ag-

(4) Tale struttura viene richiamata dall'art. 24 del D.P.R. n. 191/1979 per definire la figura del coordinatore (cfr. nel corso di questo stesso paragrafo).

gregazione organica dei servizi tradizionali con diversa denominazione (settore, area, ecc.): tale tipologia è stata adottata, di regola, dai comuni di grandi dimensioni.

Con la struttura dipartimentale gli enti hanno inteso - in linea di massima - soddisfare le seguenti esigenze: realizzazione del collegamento tra scelta politica ed azione amministrativa; coordinamento o accorpamento di servizi omogenei o affini realizzato da un coordinatore con possibilità di utilizzazione di esperienze interdisciplinari; collegamento, attraverso il dipartimento, dei servizi decentrati che, nelle grandi aree urbane, vengono posti al servizio delle circoscrizioni; elemento strutturale quest'ultimo che, in base alla recente riforma, ha assunto notevole rilevanza anche come strumento che assicura la diretta partecipazione dei cittadini sia a livello programmatico che a livello gestionale.

In relazione alle predette esigenze sono state recepite anche quelle della mobilità e della riqualificazione del personale, di cui si tratta più specificatamente in seguito.

E' da precisare che la struttura dipartimentale assume caratteristiche diverse da ente ad ente, sia per quel che attiene al numero dei dipartimenti previsti, sia per quanto concerne le attivi-

tà in essi inglobate, sia in rapporto alle articolazioni all'interno di ciascun dipartimento (ripartizioni, sezioni, servizi, uffici), sia infine in rapporto al livello di funzioni ed al grado di responsabilizzazione attribuito ai funzionari preposti all'attività di coordinamento (5).

In quasi tutti i dipartimenti risulta presente una struttura base, l'unità operativa, e vi assume particolare rilievo la direzione operativa e di programmazione che è attuata attraverso il coordinamento e la sua figura più rappresentativa (coordinatore) e' deputata ad esercitare una funzione di raccordo tra gli organi amministrativi e le strut-

-
- (5) Nel panorama delle tipologie adottate dai Comuni il protocollo d'intesa sulla ristrutturazione degli enti della Regione toscana, cui si è accennato nel paragrafo precedente, prevede quattro grandi aree di intervento secondo la organizzazione per obiettivi: a) assetto ed uso del territorio; b) sviluppo economico ed attività produttive; c) istruzione, cultura e servizi sociali; d) servizi interni, di supporto alle strutture o collegati. Le strutture organizzative con cui intervenire nelle aree sono: il dipartimento; il settore funzionale - struttura intermedia nei comuni di maggiore dimensione - ; l'unità organizzativa in cui si articola l'attività del settore. Quanto alla struttura amministrativa, il predetto protocollo prevede il dipartimento per gli enti con popolazione superiore ai 30 mila abitanti, il settore per i comuni tra i 5 mila ed i 30 mila abitanti, l'unità organizzativa per i comuni inferiori.

ture, promuovendo la traduzione delle scelte in programmi operativi e ripartendoli tra le varie articolazioni all'interno del dipartimento stesso.

Accanto alla figura del coordinatore (6) sono spesso presenti nell'ente forme di direzione collegiale del dipartimento (conferenza dei responsabili di area, conferenza di servizio, ecc.), organi tutti di coordinamento della attività, di verifica della puntuale attuazione delle procedure e dei rapporti di lavoro fra le diverse articolazioni all'interno del dipartimento. Di tali organi è prevista, talvolta, la elezione da parte degli operatori dei settori interessati, al fine di coinvolgere e responsabilizzare gli stessi nella gestione delle attività del comune.

Per quanto concerne i casi in cui si è ritenuto di conservare la preesistente struttura articolata in ripartizioni, servizi ed uffici, va rilevato che gli enti interessati non hanno addotto particolari motivazioni di tale scelta, essendosi limitati ad affermare la necessità di accorpate funzioni omogenee e di individua

(6) Il coordinatore si configura talvolta quale strumento di raccordo tra più dipartimenti (coordinatore interdipartimentale).

re i livelli di responsabilità all'interno di ciascun servizio al fine di consentire una più efficace attuazione delle proprie finalità.

Come può rilevarsi, anche in questa seconda linea di tendenza - che pure ha confermato la precedente struttura - è avvertita la necessità di rinnovamento.

Infatti, è pur sempre presente l'esigenza di un accorpamento e potenziamento degli attuali servizi (soprattutto con riferimento alla pianta organica ed all'inquadramento del personale) accennandosi, in qualche caso, alla razionalizzazione dei metodi di lavoro ed alla riqualificazione del personale; esigenze però che permangono a livello programmatico senza tenere conto della struttura reale dell'ente.

5. Notazioni su taluni criteri informativi dei piani di riorganizzazione dei servizi

L'art. 30 lettera c) del D.P.R. n. 191 del 1979 indica tra i criteri informativi per la riorganizzazione dei servizi - ad integrazione di quelli contenuti nell'art. 4 del D.L. n.702 del 1978 - "l'adozione del metodo della programmazione e quindi del lavoro per programmi".

Nel delineato processo di riorganizzazione ed

in conformità del suddetto criterio, costante è la distinzione, nei piani degli enti, tra organi in "line" (operativi) e "staff" (a carattere strumentale con compiti di programmazione).

Tale distinzione, del resto, trova conferma nella struttura scelta dalla maggior parte degli enti (dipartimento) che tra le altre finalità ha - come già detto - quella di rendere possibile l'applicazione del metodo della programmazione a tutti i livelli, con la formulazione di piani predisposti a livello di coordinamento, approvati dagli organi elettivi e soggetti a periodiche verifiche.

Ma, fatta tale premessa, non può affermarsi che il metodo della programmazione abbia trovato integrale applicazione in sede di predisposizione dei piani.

Infatti, nella maggior parte dei casi esaminati, mentre analitica è l'indicazione delle unità di personale necessarie per il funzionamento dei singoli servizi (e della relativa maggior spesa nel caso di variazione della pianta organica), non vi è traccia, invece, in sede di programmazione, della connessa ristrutturazione logistica degli uffici e degli oneri conseguenti.

Non sempre, quindi, all'analisi dei nuovi costi del personale si accompagna una verifica dei

maggiori costi per l'adeguamento dei beni strumentali (uffici, arredi, ecc.), specie in quei casi in cui è previsto, in sede di piano, l'installazione di supporti meccanografici, ovvero il potenziamento di quelli esistenti.

In conclusione i piani esaminati risultano avere privilegiato l'aspetto soggettivo (personale) mentre hanno trascurato l'aspetto oggettivo (locali, attrezzature, ecc.).

Nell'ottica della ristrutturazione organizzativa è emersa, infine, la previsione, fatta propria da alcuni comuni, di esplicitare, avvalendosi delle proprie strutture, l'attività di consulenza tecnica, a livello di comprensorio, di comuni minori ovvero di utilizzare le proprie strutture per l'esercizio di funzioni proprie o delegate dalla regione, previa intese consortili, con i comuni del comprensorio.

Si richiamano, a titolo di esempio, i piani di ristrutturazione dei comuni di Modena e Faenza. In sostanza, nelle fattispecie indicate emerge un elemento geografico (comprensorio) come limite massimo di espansione dell'attività territoriale del comune.

6. La mobilità esterna ed interna del personale.

La riorganizzazione della pubblica amministrazione, il completamento dell'ordinamento regionale,

la legge n. 382 del 1975 ed i decreti delegati, la riforma sanitaria, il futuro delinearci di nuove strutture con la completa realizzazione degli organi del decentramento, rappresentano processi di riforma che corrispondono ad una linea di impegno politico delle autonomie locali e del movimento sindacale, linea entro la quale vanno collocati ed affrontati i problemi della mobilità del pubblico impiego. La mobilità è stata intesa, infatti, come uno strumento di attuazione del processo più generale di riforma che le leggi soprarichiamate, ed in particolare la n. 382 del 1975 hanno avviato attraverso il superamento delle rigidità burocratiche e la definizione più precisa ed incisiva del ruolo del comune.

La maggior parte dei piani esaminati ha recepito, sia genericamente che con autonoma valutazione, il principio della mobilità disciplinato dagli ultimi due commi dell'art. 30 D.P.R. 1 giugno 1979, n. 191.

Per quanto concerne la mobilità interna all'ente le relative modalità sono, di regola, quelle fissate dal legislatore: nell'ambito dello stesso livello, per esigenze di servizio, sulla base di piani di programmazione deliberati dalla giunta, previo confronto con le organizzazioni sindacali aziendali.

In alcuni casi (7), peraltro, la mobilità in-

(7) Si cita, a titolo di esempio, quello del comune di Genova.

terna è subordinata ad apposito corso di riqualificazione professionale (8) e/o da selezioni, relative alla nuova posizione di lavoro tenendo altresì in considerazione le eventuali richieste dei dipendenti, il possesso di specifici titoli di studio, le esperienze professionali ecc.

Anche per quanto riguarda la mobilità esterna (e cioè tra enti locali, loro aziende e consorzi) i criteri enunciati dal citato art. 30 D.P.R. n. 191 del 1979 sono stati, di norma, integralmente parafrasati dai comuni. Così dicasi per la formulazione di apposite graduatorie secondo criteri oggettivi da definire a livello regionale, d'intesa con le organizzazioni sindacali, tenuto conto delle esigenze personali e familiari del lavoratore, della sua età, anzianità, ecc.; per il rispetto della qualifica professionale, la salvaguardia dei diritti acquisiti e la ricerca preventiva del consenso dell'interessato prima dell'adozione di provvedimenti d'ufficio.

Un richiamo va fatto, in materia, all'orario di lavoro, disciplinato dall'art. 4 del citato D.P.R. n. 191 del 1979, che soltanto alcuni enti (9) hanno

(8) Sulla problematica della riqualificazione professionale cfr. più ampiamente il paragrafo seguente.

(9) Così quelli compresi nella Regione Toscana.

recepito, unitamente alla mobilità del personale, con adeguata regolamentazione interna, prevedendo diverse forme di ripartizione dell'orario settimanale in relazione ai tipi di servizi erogati dall'ente.

Come può rilevarsi, nei casi in cui il problema della mobilità del personale e dell'orario di lavoro è stato trattato con autonoma valutazione, i criteri adottati dagli enti appaiono ispirati ad un contemperamento della funzionalità dei servizi con le esigenze professionali e personali del dipendente.

7. Riqualificazione del personale. Criteri e metodi

Nei piani esaminati si fa riferimento alla posizione del dipendente nella nuova realtà locale individuandola in una concreta opera di riqualificazione professionale da realizzare attraverso l'istituzione di corsi di preparazione che consentano una formazione interdisciplinare tale da rendere il personale medesimo idoneo a svolgere una pluralità di funzioni.

Tale esigenza trova eco nell'accordo sul rapporto di lavoro del personale degli enti locali di cui al citato D.P.R. n. 191 del 1979, essendosi prevista all'art. 30 - riguardante la ristrutturazione e la mobilità - la realizzazione di piani organici di for

mazione e aggiornamento professionale d'intesa con la regione ed in collaborazione con altri enti o istituti specializzati ed è stata poi ulteriormente puntualizzata negli artt. 20 e 21 del D.P.R. 7 novembre 1980, n. 810, che ha approvato l'accordo sul rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti locali per il periodo 1° marzo 1979 - 31 dicembre 1981.

Infatti, in detti articoli si è stabilito che gli enti promuovono e favoriscono forme permanenti d'intervento per la formazione, l'aggiornamento, la qualificazione e la specializzazione professionale del personale, demandando in sede decentrata, previo confronto con le organizzazioni sindacali, le decisioni in ordine alla formazione ed all'aggiornamento professionale, nel quadro dei programmi regionali, nonché in ordine alla riqualificazione, nel quadro dei programmi di sviluppo e adeguamento delle strutture degli enti locali.

Dall'esame dei piani generali di riorganizzazione, si è avuto modo di rilevare che dato ricorrente in tutti è stato, come aspetto saliente dell'organizzazione del lavoro, il miglioramento delle specifiche capacità professionali di ciascun dipendente da realizzarsi attraverso apposi ti corsi di formazione e riqualificazione.

8. Sintesi e prospettive

Come si è avuto modo di **rilevare** nel corso della precedente esposizione i dati acquisiti - a seguito delle richieste istruttorie della Corte - non sono sufficientemente completi ed omogenei (probabilmente anche a causa della novità delle richieste e del breve lasso di tempo a disposizione degli enti), per ricavare concreti e coerenti elementi finali, e tali da fornire una visione significativa dell'assetto degli enti esaminati.

In particolare i piani avevano la duplice funzione di rivedere e rideterminare l'organizzazione strutturale degli enti procedendo alla scomposizione ed alla riaggregazione delle strutture in funzione degli obiettivi e non degli strumenti e di redistribuire il personale.

A livello programmatico, la maggioranza degli enti ha provveduto in proposito e la prova è rappresentata dalla circostanza che quasi tutti gli enti - che hanno fornito risposta ai quesiti posti - hanno deliberato i piani.

Quanto allo stato di attuazione degli stessi, si hanno invece non sufficienti elementi, poichè gli enti hanno privilegiato le notizie in ordine allo stato di attuazione della nuova pianta organica e non all'attuazione delle innovazioni

strutturali.

In prospettiva è auspicabile che venga data attuazione al disposto dell'articolo 12 del D.P.R. n. 810 del 1980, istitutivo della commissione di studio (che non risulta ancora insediata) incaricata di determinare le metodologie di analisi di produttività ed efficienza delle strutture operative e dell'organizzazione del lavoro nell'ambito degli enti locali, che avrebbe dovuto elaborare criteri e metodologie per la individuazione e l'aggiornamento di indicatori di produttività, nonché indicazioni e suggerimenti per la definizione di criteri e di modalità oggettive di valutazione del personale entro il mese di giugno 1981 e le cui proposte avrebbero dovuto essere rese operative con lo strumento normativo previsto dall'art. 6 del D.L. 29 dicembre 1977 n. 946, convertito nella legge 27 febbraio 1978 n. 43.

Capitolo XI

LA GESTIONE DEL PERSONALE

1. La normativa in tema di personale antecedente al 1981 e sua attuazione da parte degli enti locali.

Come già riferito nel capitolo precedente (1), l'art. 4 del D.L. 10 novembre 1978, n. 702, convertito con modificazioni nella legge 8 gennaio 1979, n. 3, nell'obbligare le province, i comuni ed i loro consorzi a deliberare il piano generale di riorganizzazione degli uffici e dei servizi, stabilì anche i contenuti di detto piano e i criteri da seguire, ponendo come momento conclusivo la fissazione delle nuove piante

(1) v. paragrafo 2.

organiche generali degli enti nonchè delle nuove tabelle numeriche delle aziende speciali.

Il termine per la deliberazione del piano e per la sua trasmissione all'organo di controllo, dapprima fissato al 30 giugno 1979, fu poi prorogato - in virtù dell'art. 5 del decreto legge 7 maggio 1980, n. 153, convertito con modificazioni nella legge 7 luglio 1980, n. 299 - al 31 ottobre 1980, comminando, in caso di sua inosservanza, la perdita da parte degli enti della facoltà sia di assumere nuovo personale, sia di avvalersi di prestazioni lavorative saltuarie (2).

Nel processo di riorganizzazione degli enti, particolare rilevanza ha assunto la predisposizione della nuova pianta organica generale, tant'è che questa si è posta come elemento fondamentale per individuare l'organo di controllo competente ad esaminare l'intero piano.

(2) Il citato art. 5 faceva espresso divieto, per gli enti inadempienti, di effettuare nuove assunzioni per la copertura dei posti di organico vacanti o che si sarebbero resi vacanti e di avvalersi del tipo di prestazioni lavorative a carattere eccezionale e saltuario (giornalieri) per compiti specifici limitati nel tempo (stagionali) e di quello che risultasse incaricato con contratto d'opera ai sensi degli artt. 2222 e 2229 cod. civ.

Infatti quest'ultimo doveva essere sottoposto al solo esame del comitato regionale di controllo, nel caso in cui il numero dei posti precisato nella nuova pianta organica non superasse quello dei dipendenti in servizio nell'anno 1976, elevato degli incrementi consentiti espressamente dalla legge (3), ovvero all'esame della Commissione centrale per la finanza locale ove risultasse superato tale numero.

Dagli elementi forniti a questo specifico riguardo si è potuto rilevare che la data ultima stabilita per l'adozione del piano generale di riorganizzazione e per il suo inoltro al competente organo di controllo è stata rispettata da tutti gli enti, salvo sporadiche eccezioni (4).

Diversificate invece sono apparse le determinazioni degli enti in ordine alla consistenza della nuova pianta organica.

(3) Artt. 4 e 5 della legge n. 3 del 1979.

(4) Ad esempio il Comune di Gattinara (Vicenza), il cui piano di riorganizzazione è stato predisposto dal commissario straordinario con provvedimento del 4 giugno 1982; Comune di Brescia: deliberazione del 30/12/80; Comune di Santa Margherita Ligure: deliberazione del 30 aprile 1981.

Infatti una parte di essi (5)- muovendo dalla considerazione che la mancata riforma organica della finanza locale, in una con il rapido susseguirsi di norme volte o a dare nuovi compiti agli enti (6) o a devolvere ad altri organismi compiti da essi svolti in precedenza (7) impedivano di poter compiutamente pervenire ad un definitivo assetto organizzativo - si è attestata al numero di personale in servizio nell'anno 1976 (computandovi gli incrementi consentiti) salvo a rivedere la pianta organica in un momento successivo sulla base di nuove esigenze, ed ha di conseguenza trasmesso l'intero piano di riorganizzazione al comitato regionale di controllo.

Alcune amministrazioni, invece, (8) muovendo da una riconosciuta insufficienza del personale in servi-

-
- (5) Ad esempio: Comune di Genova; Comune di Galliate; Comune di Firenze; Comune di Arezzo.
- (6) In particolare il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.
- (7) In particolare la legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale.
- (8) Ad esempio i Comuni di Omegna (Novara); Busca (Cuneo); S. Remo (Imperia); S. Margherita Ligure (Genova); S. Sepolcro (Arezzo); Bucine (Arezzo).

zio nell'anno 1976 (pur con gli incrementi consentiti) in rapporto ai fini da perseguire ed assunti nel riassetto degli uffici e dei servizi, hanno deliberato un incremento dell'organico, con la conseguenza che hanno sottoposto l'intero piano di riorganizzazione all'esame della Commissione centrale per la finanza locale.

Non sono mancati enti (9) che hanno adottato una pianta organica ancorata al numero dei dipendenti in servizio nell'anno 1976 con riserva di una successiva riconsiderazione, nel dichiarato presupposto che un immediato ampliamento dei posti in organico, anche se necessario, avrebbe potuto incidere negativamente sui tempi di attuazione del deliberato riassetto, dati i tempi lunghi occorrenti per l'approvazione dell'intero piano da parte della Commissione centrale per la finanza locale.

Per quanto concerne il controllo compiuto dalla Commissione centrale per la finanza locale, si è avuto modo di osservare che quasi sempre detto organo ha ritenuto eccessivi i deliberati incrementi di organico (10) rispetto alle rappresentate esigenze degli en-

(9) Ad esempio i Comuni di Biella (Torino); Forte dei Marmi (Lucca); Calenzano (Firenze).

(10) Così i Comuni di Campi Bisenzio (Firenze); Lucca; San Remo (Imperia); Santa Margherita Ligure (Genova); Omegna (Novara); Montelupo Fiorentino (Firenze).

ti, indicando esso stesso il numero dei posti che appariva idoneo a garantire agli enti medesimi l'assolvimento dei loro compiti. In tali evenienze si è pure osservato che gli enti interessati hanno controdedotto alle raccomandazioni della Commissione centrale, magari riducendo la primitiva pianta organica ma non nei limiti indicati dall'organo di controllo, il che ha comportato una nuova pronuncia di detto organo e conseguente nuova deliberazione dell'ente.

Ciò spiega l'intervallo di tempo di oltre un anno frequentemente intercorso tra la data dell'originaria deliberazione dell'ente e l'approvazione definitiva del piano di riorganizzazione (11).

Circa l'attuazione delle piante organiche connesse ai piani generali di riorganizzazione, è da rilevare che le notizie fornite in proposito sono state frammentarie.

(11) Ad esempio il Comune di San Remo, il cui piano deliberato il 16.3.79, è stato approvato dalla C.C.F.L. il 3.6.82; il Comune di Campi Bisenzio, il cui piano deliberato il 2.4.1980 è stato approvato dalla C.C.F.L. il 29.9.81; il Comune di Lucca, il cui piano deliberato il 23.4.1980 è stato approvato il 2.7.1981 dalla C.C.F.L.; il Comune di Montelupo Fiorentino, il cui piano deliberato il 20.2.80 è stato approvato in via definitiva dalla C.C.F.L. il 4.6.82.

inziati, a parte quegli enti il cui piano era ancora in fase di approvazione nel corso del 1981 ovvero è stato approvato solo in tale anno, gli altri in prevalenza hanno comunicato di avere in corso la fase attuativa, procedendo gradualmente agli adempimenti previsti dalle leggi (12).

2. La normativa dettata in materia di personale per l'anno 1981 e stato di attuazione.

Il piano generale di riorganizzazione e la connessa pianta organica sono stati presi in considerazione dalla normativa dettata in tema di finanza locale per l'anno 1981, essendosi prevista una loro revisione in presenza di una delle seguenti condizioni:

- verificata inadeguatezza dei piani di riorganizzazione a suo tempo approvati;
- funzionamento di opere di nuova realizzazione purchè le stesse risultino ultimate e non attivate o in corso e da attivare entro il 31 dicembre 1981.

Anche in tale fase di modifica del piano generale di riorganizzazione, rilevanza assorbente è stata data alla pianta organica, assegnandone il controllo alla Commissione centrale per la finanza locale in tutti i casi in cui fossero stati deliberati nuovi posti com-

(12) Ad esempio i Comuni di Siena, Firenze, Taggia (Imperia).

portanti aumenti di spesa a carico del bilancio dell'ente (13).

Ai fini che ne occupano non può non osservarsi che il susseguirsi con cadenza annuale delle norme in materia di personale ha reso difficoltoso il tempestivo adeguamento da parte degli enti alla sopravvenuta disciplina giuridica.

Infatti, i frequenti tempi lunghi, già evidenziati, per pervenire alla definitiva approvazione dei piani generali di riorganizzazione, hanno fatto sì che nell'anno 1981 si presentassero situazioni notevolmente diversificate fra loro, caratterizzate, rispettivamente, o da enti che avevano già ottenuto l'approvazione dei loro piani, o da enti che erano ancora in una fase di verifica dell'esattezza del piano deliberato, ovvero da enti che solo in tale anno hanno ottenuto l'approvazione.

Una modifica quindi del piano generale non poteva che riguardare gli enti trovantisi nella prima o nella terza delle situazioni innanzi descritte.

Relativamente a questi, l'esame degli atti trasmessi ha consentito di rilevare un ricorso massiccio

(13) Artt. 20 e 22 della legge n. 153 del 1981.

ad un ampliamento della pianta organica (14).

Ampliamento in prevalenza dettato dalla necessità di attivare opere di nuova realizzazione entro il 31 dicembre 1981, essendo risultato limitato il numero degli enti che hanno provveduto ad introdurre nuovi posti nella pianta organica ricollegabili ad una accertata inadeguatezza dell'organico preesistente e comportanti altresì aumenti di spesa (15).

Situazioni analoghe a quelle prospettate nel paragrafo precedente in ordine ai tempi richiesti per l'espletamento delle procedure di controllo si sono verificate anche in questi casi di ampliamento

(14) E' da segnalare peraltro che in taluni casi si è avuto una riduzione dell'organico preesistente: tale decremento ha interessato, ad esempio, le amministrazioni provinciali di Parma e di Massa Carrara; il Comune di Pordenone, per il quale però si è avuto più esattamente un trasferimento di personale ad una azienda municipalizzata istituita nel corso del 1981.

(15) Così i Comuni di Portoferraio, Arezzo ed Empoli.

della pianta organica (16).

3. Il fondo speciale per la gestione del personale precario.

Un particolare cenno meritano, per l'ampiezza del fenomeno, le assunzioni di personale straordinario, che sono collegate strettamente alla perdurante mancata copertura dei posti di organico vacanti, pur entro i limiti consentiti (30%) di cui all'art. 20 della Legge n. 153 del 1981.

A questo riguardo il quinto comma dell'art. 19 della citata legge ha stabilito che l'importo del fon-

-
- (16) Per il Comune di Roma, la delibera di modifica della pianta organica, assunta il 29/30 aprile 1981, è stata definitivamente approvata dalla Commissione centrale finanza locale il 24 novembre 1982; per il Comune di Arezzo la delibera di modifica della pianta organica, assunta il 23 aprile 1980, ha formato oggetto di richiesta di chiarimenti da parte della Commissione centrale finanza locale nel corso del 1981, per cui in detto anno non è stata effettuata alcuna assunzione per i posti introdotti con la modifica; per l'Amministrazione provinciale di Siena la delibera di modifica della pianta organica, assunta il 30 dicembre 1980, ha formato oggetto di osservazioni della Commissione centrale finanza locale il 7 maggio 1982 e da questa riesaminata, alla luce dei chiarimenti forniti, il 2 febbraio 1983.

do speciale per gli oneri del personale di cui all'art. 25 del D.L. n. 153 del 1980, convertito con modificazioni nella legge n. 299 del 1980, non poteva nel suo complesso essere incrementato in misura superiore al 25% (elevata al 40% per i comuni colpiti dai terremoti del 1979 e 1980), rispetto all'anno precedente.

In sostanza si è consentito ai comuni ed alle province anche per il 1981 di trattenere in servizio, per i settori scolastici e di assistenza all'infanzia, fino a sei mesi, il personale assunto per supplenza dei titolari (nel caso di puerperio la supplenza poteva estendersi all'intero periodo di assenza del titolare) nonchè di assumere personale straordinario, per eccezionali sopravvenute esigenze, per un periodo di tempo non superiore a 90 giorni nell'anno solare, come pure di avvalersi di personale in base a rapporti regolati da contratti di opera o da convenzioni professionali.

Dalle richiamate disposizioni traspare l'intendimento di contenere le assunzioni di personale temporaneo e di rendere agevolmente ostensivo, attraverso la istituzione del fondo speciale, l'onere complessivo della spesa sopportata da ciascun ente allo scopo.

L'istituzione del fondo non era obbligatoria, ma facoltativa, come può agevolmente desumersi dal disposto normativo (art. 25, secondo comma della legge n. 299 del 1980), secondo il quale "è consentito agli enti locali di istituire un fondo...".

Volendo individuare la natura giuridica del fondo stesso può dirsi che esso funziona come un ordina-

rio capitolo di spesa ed ha lo scopo di far fronte ad erogazioni già autorizzate, sia pur genericamente, da leggi sostanziali e permanenti, per le quali gli organi deliberativi degli enti locali si limitano ad indicare globalmente le previsioni in rapporto al presunto fabbisogno complessivo.

Infatti, l'utilizzazione del fondo è ammessa per far fronte ad occorrenze specifiche inerenti a spese che sono singolarmente indicate e, cioè, gli oneri relativi al personale utilizzato per prestazioni lavorative a carattere occasionale o saltuario (giornalieri), per compiti speciali limitati nel tempo (stagionali), per supplenze, per incarichi con contratto d'opera ai sensi dell'art. 2222 del codice civile e per rapporti continuativi direttamente convenzionati con i professionisti.

Il fondo è uno strumento che consente di pagare spese che non sono formalmente incluse in capitoli specifici, ma che rinvergono il loro fondamento nella legislazione sostanziale e che vengono fatte gravare sul capitolo istitutivo del fondo stesso.

Detto capitolo presenta la peculiarità di avere contenuto non elementare (come gli ordinari capitoli) ma plurimo.

Posto che l'istituzione del fondo era meramente facoltativa e che la sua funzione era quella di far fronte alle spese sopra indicate, occorre evidenziare le conseguenze della mancata istituzione dello stesso e l'unica possibile logica conseguenza sembra essere

quella del divieto di assunzione di personale precario, non potendo ammettersi sotto il profilo giuscontabilistico - in mancanza della istituzione del fondo - che si possa fare luogo ad assunzioni di personale straordinario con imputazione della spesa agli ordinari capitoli di bilancio. Osta, infatti, a questa soluzione il principio della specializzazione del bilancio. Va, peraltro, rilevato che gli stanziamenti dei capitoli (cfr. art. 10 D.P.R. 19 giugno n. 421) per spese di personale di ruolo non possono essere utilizzate per retribuzioni ed oneri previdenziali, assistenziali, assicurativi al personale temporaneo, in quanto le relative spese devono trovare conveniente collocazione nel capitolo specificamente previsto nello stato di previsione della spesa (titolo I, Sezione IX, oneri non ripartibili).

Al riguardo va segnalato che non tutti gli enti, i quali hanno trasmesso il conto e fornito gli elementi integrativi richiesti, hanno prodotto una puntuale risposta in ordine allo specifico quesito in materia.

Dagli elementi acquisiti emerge che alcuni enti non hanno provveduto all'istituzione del fondo, perchè in precedenza non erano state sostenute spese di quel tipo. Sono peraltro evidenziabili casi di mancata istituzione del fondo e di contestuali assunzioni di personale temporaneo con imputazione delle relative spese sui capitoli di bilancio relativi al personale di ruolo, in contrasto con i canoni di una cor-

retta impostazione contabile (17).

Va, inoltre, segnalata l'ipotesi di amministrazioni, che, pur avendo istituito il fondo, non hanno imputato le spese per il personale temporaneo al fondo stesso, ma agli appositi capitoli di bilancio (18).

La maggior parte degli enti (che hanno correttamente distinto tra spese per il personale di ruolo e spese per quello precario con imputazione ai pertinenti capitoli di bilancio nel primo caso ed al capitolo istitutivo del fondo nel secondo) ha rispettato i limiti di incremento del 25% o del 40% normativamente predeterminati, ma non mancano ipotesi di superamento, nel 1981, rispetto allo anno precedente, dei limiti stessi (19).

Va, inoltre ricordato che, talora (20), l'incremento è stato calcolato tenendo conto delle previsioni e non degli impegni dell'anno 1980, che erano stati inferiori alle previsioni, in violazione della norma (art. 25 più volte citato), secondo la quale l'im-

(17) Così, a titolo di esempio, nella gestione del Comune di Oleggio (NO).

(18) Così il Comune di Ferrara.

(19) Si indicano, a titolo di esempio, i casi dei Comuni di Firenze, Bologna, Cologno Monzese e dell'Amministrazione provinciale di Parma.

(20) In tali sensi risulta aver operato l'Amministrazione comunale di Pescara.

porto del fondo non poteva superare la spesa sostenuta nell'anno precedente, aumentata del coefficiente di rivalutazione.

Elusione di tale limite si è avuta anche da parte di chi (21) pur avendo in preventivo rispettato il precetto, lo ha sostanzialmente disatteso, avendo in corso di esercizio disposto rilevanti variazioni in aumento della dotazione del fondo.

Singolare è stata talora l'utilizzazione del potere di assunzione che sembra esercitato per conferire temporaneamente un posto a determinati soggetti (22).

In tema di conferimento di incarichi professionali si rileva che essi solo in parte sono stati finalizzati ad attività di studio e di ricerche ed in materia deve evidenziarsi che - a volte - la documentazione giustificativa non precisa adeguatamente l'og-

(21) Si cita il caso del Comune di Siena.

(22) A titolo esemplificativo si ricorda il caso dell'Amministrazione provinciale di Reggio Emilia, che ha assunto un'impiegata per sostituire una dipendente di ruolo assente per maternità. A seguito di rilievo del CO.RE.CO. in ordine all'impossibilità di sostituire personale di ruolo in aspettativa del settore sanitario, l'Amministrazione ha riconosciuto la fondatezza della censura, ma ne ha confermato l'assunzione per "eccezionali sopravvenute esigenze" di un istituto tecnico per ragioni ed ha proceduto alla liquidazione in sanatoria per prestazioni rese, con delibera immediatamente esecutiva (senza rilievi dell'organo di controllo).

getto e il contenuto dell'incarico, individuato con generiche locuzioni che non consentono di stabilire - a fronte di un corrispettivo economico certo erogato dall'ente - l'esatta prestazione a carico del titolare dell'incarico, che si appalesa di contenuto indeterminato e indeterminabile (23).

Meritano, inoltre, un cenno alcuni tipi peculiari di incarichi professionali e di contratti d'opera ex art. 2222 del codice civile:

- addetto alla programmazione della stagione cinematografica (24);
- addetto stampa del comune (25);
- sorveglianza dinanzi alle scuole da parte di cittadini anziani (26);
- censimento del verde pubblico e delle aree scoperte da parte di un dottore in scienze naturali (27);
- revisione ed aggiornamento dello stradario cittadino con impiego di 18 geometri e 15 netturbini (28);

(23) Ad esempio, l'Amministrazione provinciale di Reggio Emilia, che non ha allegato le delibere di conferimento per alcuni incarichi professionali, genericamente individuati in un elenco.

(24) Così il Comune di Carpi.

(25) Così il Comune di Scandicci.

(26) Così i Comuni di Lucca e Pescara.

(27) Così il Comune di Ferrara.

(28) Così il Comune di Pescara.

- realizzazione di attività assistenziali dell'ente con impiego di collaboratrici domestiche (29) e pedicure agli anziani (30);
 - realizzazione di attività istituzionali dell'ente in caso di mancata copertura di posti in organico: incarico ad un avvocato libero professionista per consulenza giuridica (31); incarico ad un medico per assistenza sanitaria presso casa di vacanza gestita dal comune (32); incarico ad un perito chimico per la conduzione dell'impianto di depurazione e incarico per la sostituzione del Capo divisione lavori pubblici (33).
-

(29) Così il Comune di Busto Arsizio.

(30) Così il Comune di Cremona.

(31) Così il Comune di Carpi.

(32) Così il Comune di Bologna.

(33) Così il Comune di Ferrara.

4. Il quadro normativo sul trattamento giuridico ed economico del personale.

La norma legislativa di base in materia di trattamento giuridico-economico del personale per l'esercizio 1981 è costituita dall'art. 19 del D.L. 28 febbraio 1981, n. 38, il cui primo comma, non modificato dalla legge di conversione 23 aprile 1981, n. 153, dispone testualmente: "gli stanziamenti relativi alle spese per il personale non possono comprendere oneri non approvati in conformità a quanto previsto dal diciannovesimo comma dell'articolo 6 del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 1978, n. 43".

La norma, dunque, in virtù del richiamo alla fondamentale disposizione del 1977, ribadisce anche per il 1981 la piena validità degli accordi nazionali di categoria approvati con decreto del Presidente della Repubblica quali fonti sub-primarie in materia, principio già riaffermato dall'art. 2 del D.L. 7 maggio 1980, n. 153, convertito nella legge 7 luglio 1980, n. 299.

Quest'ultima disposizione, a sua volta, aveva consentito di estendere la vigenza dell'accordo approvato con D.P.R. 1 giugno 1979, n. 191, inseritosi, con varie decorrenze, nel triennio 1976-1979, fino all'approvazione del nuovo accordo per il periodo 1 marzo 1979 - 31 dicembre 1981, intervenuta con D.P.R. 7 novembre 1980, n. 810. Anche tale accordo ha avuto una certa efficacia retroattiva, salvo che per quanto concerne l'aspetto

principale ad esso affidato, ossia quello della determinazione dei livelli retributivo-funzionali, in cui collocare il personale degli enti.

Per tale aspetto, infatti, il secondo accordo ha innovato rispetto al precedente, prevedendo undici livelli in luogo di nove ma con decorrenza dal 1 febbraio 1981 (art. 2) e subordinando l'inquadramento del personale nei nuovi livelli alla determinazione di declaratorie di qualifiche ed all'individuazione di profili (in sostituzione di quanto al riguardo previsto nella tabella allegata al precedente accordo) da parte di apposita commissione nazionale da istituirsi con decreto del Ministro della funzione pubblica (art. 29).

Nelle more del funzionamento di tale commissione (la quale, tra l'altro, a tutt'oggi risulta non aver ultimato i propri lavori), è stato disposto, con l'art. 22 bis del D.L. n. 38 del 1981 (introdotto dalla legge di conversione n. 153 dello stesso anno), che gli enti avrebbero potuto provvedere, in attesa delle nuove declaratorie, all'inquadramento del proprio personale nei nuovi livelli previsti dall'art. 2 dell'accordo di cui al D.P.R. n. 810 del 1980, solo in via transitoria ed a decorrere dal 1 febbraio 1981 (la stessa decorrenza, cioè, prevista dall'accordo), sulla base delle declaratorie di livello corrispondenti contenute nel precedente accordo, recepito nel D.P.R. n. 191 del 1979, salvo che per le qualifiche individuate ex novo dal D.P.R. n. 810 per la collocazione nei livelli quinto e settimo.

La descritta normativa in materia di trattamento giuridico-economico, e più particolarmente quella che disciplina la livellazione retributivo-funzionale ed il correlato rispetto dei limiti fissati con gli accordi nazionali, appare orientata, a parte taluni aspetti contingenti connessi al suo faticoso avvio, verso due prospettive fondamentali: quella di ricondurre, sul piano nazionale, ad unità di ordinamento qualifiche e posizioni di lavoro di pari contenuto professionale e quella di razionalizzare la spesa del personale degli enti locali attraverso previsioni di bilancio rapportate, nel triennio di validità degli accordi, a limiti certi e non soggette, perciò, a variazioni derivanti da aumenti salariali, premi o indennità chiesti o spontaneamente concessi, ovvero contrattati in seno al singolo ente.

Le due esigenze sono interdipendenti, per cui i principi ed i criteri di omogeneizzazione e di contenimento previsti dalle norme, anche se apparentemente mirati esclusivamente al soddisfacimento dell'una, sono in realtà preordinati anche alla tutela dell'altra (34). Allo stesso modo, i fattori di disaggrega-

(34) La connessione, che, nel caso del citato art. 19 del D.L. n. 38 del 1981 e dell'art. 24 del D.L. n. 153 del 1980, è esplicita, altre volte è implicita, come nel caso dell'ultimo comma dell'articolo 20 dell'accordo di cui al D.P.R. n. 810

zione e taluni fenomeni di scostamento dalla linea

(segue nota 34)

del 1980, in cui si precisa, nell'ottica della limitata funzione della contrattazione decentrata, che gli "accordi decentrati non possono comportare modificazioni al trattamento economico previsto da questo accordo". E' palese l'intento di evitare che l'accordo locale si ponga come fonte separata ed estemporanea, oltre che di disarmonia del generale sistema retributivo, anche come fattore di aggravio di spesa non prevedibile. L'esigenza di una copertura programmata della spesa è stata tenuta presente anche quando, con il citato art. 22 bis introdotto nel D.L. n. 38 del 1981 con la legge di conversione n. 153 dello stesso anno, è stata prevista la facoltà di inquadrare in via transitoria il personale nei nuovi livelli di cui al D.P.R. n. 810. Con tale disposizione, infatti, oltre che venire incontro alle attese del personale, si è inteso consentire anche il tempestivo adeguamento degli stanziamenti del bilancio 1981 agli oneri di cui al nuovo accordo, nel rispetto dell'art. 19 dello stesso decreto-legge. Ciò nella previsione (commi secondo e terzo dello stesso art.22 bis) che entro il 31 maggio 1981 vi sarebbero state le declaratorie definitive e che gli enti avrebbero potuto perciò effettuare i conguagli del trattamento provvisorio. Il superamento di tale termine e il fatto stesso che l'autorizzazione all'inquadramento sia intervenuta solo a fine aprile hanno in parte frustrato il criterio di razionalizzazione delle previsioni e della spesa per il personale in rapporto alle variazioni derivanti dal nuovo assetto contrattuale. Non po-

generale rilevati nella pratica attuazione (35) anche se sembrano aver inciso solo su una delle due prospettive della normativa, non possono non essere considerati anche sotto il profilo dei riflessi che hanno provocato o che potrebbero provocare in futuro, specialmente qualora assumessero caratteristiche costanti e generalizzate.

Rimanendo sul piano delle connotazioni di carattere generale, non v'è dubbio che entrambe le esigenze si iscrivano in un disegno più ampio, che negli ultimi anni è andato via via interessando tutti i comparti del settore pubblico allargato, da quello statale a quello degli enti pubblici istituzionali, in una logica di calibrata perequazione delle retribuzioni della forza di lavoro in rapporto al grado di professionalità e alle reali esigenze di apporti qua-

(segue nota 34)

chi enti, infatti, hanno comunicato di non aver dato applicazione nel 1981 all'accordo, ossia ai nuovi inquadramenti; ma ciò, nei casi in cui vi era stato l'adeguamento degli stanziamenti agli aumenti di spesa prevedibili in base all'accordo stesso, si è tradotto in una causa d'incremento dei residui passivi.

(35) V. il successivo paragrafo.

litativi oltre che quantitativi, da parte dei pubblici apparati, nonchè in una logica di ponderata analisi economica e funzionale dei costi per il personale che gli apparati stessi devono sopportare.

Il coinvolgimento, in tale processo di razionalizzazione, delle organizzazioni sindacali, il ricorso allo strumento della contrattazione triennale da recepirsi con appositi decreti presidenziali, la limitazione dell'intervento legislativo all'individuazione degli aspetti organizzativi ed operativi di fondo di cui la contrattazione stessa deve tener conto, rappresentano, dunque, elementi di una metodologia ormai acquisita in un ambito che travalica il settore degli enti locali (36). Il pur necessario rispet-

(36) Ad avviso del Consiglio di Stato (parere Sez. I 19 febbraio 1982, n. 105, che richiama il precedente parere 17 giugno 1980, n. 47), il D.P.R. che approva l'accordo per gli enti locali si pone come fonte normativa gerarchicamente superiore a quella regolamentare degli enti locali, e ciò in virtù (Cons. Stato, Sez. VI, 19 gennaio 1982, n. 32) di una devoluzione istituzionale di potere normativo nel quadro della riserva di legge relativa prevista dall'art. 97 della Costituzione.

In linea generale appare indubbio, comunque, che l'attuale sistema di recepimento nell'ordinamento delle norme contrattate con le organizzazioni sindacali del pubblico impiego, introdotto per la prima volta dalla legge 22 luglio 1975, n. 382, e ulteriormente sancito e disciplinato dalla recente legge quadro sul pubblico impiego (Legge 29

to dei margini di autonomia di questi ultimi (che solo formalmente ed a scapito degli interessi generali sarebbero stati salvaguardati da una contrattazione a livello locale) appare assicurato dal fatto che la collocazione del personale nei livelli funzionali è subordinata all'individuazione, nei piani di riorganizzazione e nelle conseguenti modifiche della pianta organica, dell'effettiva necessità, da parte del singolo ente, di unità di personale di questo o

(segue nota 36)

marzo 1983, n. 93), costituisca un "quid novi" rispetto al sistema preesistente. Nei riguardi di quest'ultimo, che non prevedeva un meccanismo di recepimento degli accordi a livello di normazione generale, si nutrivano dubbi sulla sua compatibilità con il citato art. 97 Cost., dubbi che la Corte Costituzionale (sentenza n. 161 del 21 luglio 1982) ha ritenuto fondati con riferimento all'art. 7, comma secondo, del decreto legge 8 luglio 1974, n. 264 (diventato terzo con la legge di conversione 17 agosto 1974, n. 386), il quale, appunto, in materia di personale degli enti ospedalieri, attribuiva diretto valore vincolante agli accordi stipulati su scala nazionale pur in assenza di qualsiasi forma di intermediazione tra gli stessi e l'ordinamento del pubblico impiego, generale e del settore.

quell'altro tipo di qualifica professionale. Si richiamano, al riguardo, il comma quarto dell'art. 6 del D.L. n. 946 del 1977 nel testo di cui alla legge di conversione; l'art. 4, comma terzo, lett. e) del D.L. 10 novembre 1978, n. 702, convertito in legge 8 gennaio 1979, n. 3; l'art. 7 del D.L. n. 153 del 1980; l'art. 30 dell'accordo di cui al D.P.R. n. 191 del 1979; l'art. 20, secondo e terzo comma dell'accordo di cui al D.P.R. n. 810 del 1980, nonché per quel che concerne l'istituzione e l'attribuzione della speciale qualifica del coordinatore, gli artt. 24 del primo accordo e 17 del secondo.

Tanto può dirsi, naturalmente, con riferimento ai meccanismi permanenti di adeguamento degli enti locali al sistema uniformato dei trattamenti giuridico-economici, mentre, per quel che concerne il loro regime di applicazione transitoria, cioè l'inquadramento del personale già in forza, gli enti hanno dovuto procedervi anche in assenza del piano di riorganizzazione o in attesa della sua approvazione, per cui, in non pochi casi, il riassetto retributivo è rimasto fine a se stesso, salvo successivo, o, per un certo numero di enti, futuro armonizzarsi con la componente funzionale.

5. Principali criteri di omogeneizzazione del trattamento del personale contenuti nella normativa (di legge o di contratto).

Per quel che concerne la normativa "ex lege", a par-

- te gli aspetti già individuati in precedenza, vanno segnalati, come particolarmente qualificanti agli effetti della prospettiva di uniformità del trattamento del personale degli enti locali, i seguenti elementi:
- triennialità della contrattazione (art. 6, diciassettesimo comma, del D.L. n. 946 del 1977) a livello nazionale;
 - obbligatorietà del recepimento degli accordi da parte degli enti e dell'adeguamento agli stessi;
 - non superabilità, in ogni caso - ossia anche in ipotesi di scadenza del periodo di validità dell'accordo - dei livelli retributivi stabiliti nell'accordo medesimo (diciottesimo comma dell'art. 6 cit. e art. 2, primo comma, D.L. n. 153 del 1980);
 - divieto di concessioni economiche comunque denominate o motivate, in violazione o in aggiunta a quanto previsto dai decreti presidenziali di approvazione degli accordi (secondo comma dell'art. 2 cit.);
 - assunzione delle prescrizioni degli accordi come parametri necessari del controllo di legittimità e di merito esercitato sulle delibere degli enti da parte dell'organo regionale di controllo (comma quinto dell'art. 2 cit.).

Con riferimento, invece, agli accordi che hanno interessato il periodo in considerazione e cioè a quelli approvati con i più volte richiamati D.P.R. n. 191 del 1979 e n. 810 del 1980, i loro criteri omogeneizzanti possono così sintetizzarsi.

Il campo della loro applicazione è esteso a tutto il personale dipendente dai comuni, dalle province e dai loro consorzi sia delle regioni a statuto ordinario che di quelle a statuto speciale (art. 1 dell'accordo di cui al D.P.R. n. 191 del 1979, confermato dall'art. 1 dell'accordo successivo).

Deve, però, segnalarsi che per i dipendenti dei comuni delle provincie autonome di Bolzano e di Trento vengono stipulati, tra un consorzio dei comuni stessi e le organizzazioni sindacali provinciali, appositi accordi, con criteri e livelli differenziati da quelli degli accordi nazionali. Ciò in applicazione della legge regionale 11 dicembre 1975, n. 11.

In base all'accordo del 1979 la collocazione del personale in nove livelli retributivo-funzionali doveva avvenire sulla base dei contenuti di professionalità, specializzazione, responsabilità e autonomia delle relative qualifiche, contenuti indicati in apposita tabella allegata all'accordo medesimo. Con il successivo accordo, i livelli, come si è detto, sono stati elevati ad undici, senza specificazione dei loro contenuti professionali, per la quale si è rinviato all'apposita commissione.

Sono, poi, indicate le modalità per l'accesso ai vari livelli da parte del personale appartenente a livelli inferiori, consistenti in concorsi interni mediante prove a contenuto teorico-pratico attinenti alla professionalità della relativa qualifica e valutazione dei titoli culturali, pro-

fessionali e di servizio e secondo criteri da prede-terminarsi con regolamento dal singolo ente. Le norme in questione sono contenute nell'accordo di cui al D.P.R. n. 191 del 1979 e non sono state innovate dall'accordo di cui al D.P.R. n. 310 del 1980.

Sono anche indicati i criteri per la progressione economica sul valore iniziale di livello. Prendendo a base l'art. 13 del secondo accordo, che ha sostituito a tali fini l'art. 19 di quello precedente, la progressione si sviluppa in 8 classi biennali dell'8% sul valore iniziale di livello, con successivi scatti biennali del 2,50% computati sull'ultima classe.

Nella disposizione sono indicati anche i criteri per saldare la nuova disciplina della progressione con quella del precedente accordo, onde salvaguardare, in fase di prima applicazione, le situazioni di diritto intertemporale. Essa stabilisce, infatti, che la progressione secondo il nuovo assetto deve svilupparsi in modo tale da garantire il tasso di incremento economico realizzabile, con il massimo del servizio nel singolo livello secondo l'accordo precedente.

Sono stati indicati, agli artt. 31 del primo accordo e 27 del secondo, criteri per l'inquadramento economico nei nuovi livelli; con decorrenza rispettivamente dal 1° ottobre 1978 e dal 1° febbraio 1981.

Per talune categorie di personale sono stati previsti appositi profili professionali ed appositi livelli (comandante vigili urbani: livelli differenziati a

seconda dell'appartenenza ai comuni di classe I/A o I/B; vigili urbani: apposito profilo ed apposito V° livello; assistenti sociali, vigili sanitari ittici, venatori e faunistici, e personale assimilato: apposito VII livello, ecc.). Trattasi di aspetti di differenziazione rispetto al restante personale motivati dalla particolarità delle prestazioni.

Nella stessa logica va vista la funzione del coordinatore, già ricordata, da attribuirsi a funzionari del massimo livello retributivo in base all'accordo del 1979 ed a quelli del massimo livello dirigenziale presente nell'ente (X° o XI° livello) in base all'accordo del 1980. In ogni caso, la figura del coordinatore, da retribuirsi con un particolare compenso pari al 20% del trattamento iniziale del livello contrattuale di appartenenza, presuppone la presenza di strutture dipartimentali comprendenti grandi aree funzionali e settori di attività integrate nonché il perfezionamento del provvedimento di ristrutturazione (37).

(37) Taluni enti, ad esempio il Comune di Genova, hanno previsto per il funzionario coordinatore un apposito livello XI bis, non previsto negli accordi, nonché un apposito profilo, anticipando le determinazioni della commissione nazionale.

6. Aspetti di scostamento dal disegno normativo
in fase di attuazione.

Le verifiche condotte in ordine allo stato di attuazione del disegno normativo come delineato nei paragrafi che precedono hanno potuto esercitarsi solo sul limitato numero di atti e di risposte che gli enti hanno fatto pervenire in esito alle richieste ad essi rivolte.

Da tale ristretto campo di indagine, e, pur con le doverose riserve che la mancanza di una più vasta e complessiva panoramica impone, appare in linea generale confermato quanto osservato da questa Corte nella relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1981 circa l'esistenza di una situazione di confusione, di incertezza e di scostamento da parte degli enti, dagli accordi vigenti nel periodo considerato e dai fini della relativa normativa a livello legislativo.

Di detti scostamenti si segnalano taluni aspetti che appaiono rilevanti non tanto in sè quanto in relazione al loro porsi come sintomi di una realtà che non riesce ad adeguarsi alle prospettive di uniformità e di razionalizzazione, di cui prima si diceva.

Va rilevato, in primo luogo, che a seguito del passaggio da nove ad undici livelli, quasi tutti gli enti esaminati non hanno previsto l'inquadramento di personale al 1° livello e pochi hanno deliberato di

utilizzare il secondo. La maggioranza è partita dal terzo livello anche per le attività professionali non elevate. Il che, in pratica, ha portato ad una disparità di trattamento e ad una differenziazione nel trattamento di dipendenti esplicanti le stesse mansioni presso enti di identico tipo. Così, ad esempio, un bidello è inquadrato al II° livello dalle amministrazioni provinciali di Ascoli Piceno e di Gorizia, mentre da quella di Udine è considerato operai-bidello ed inquadrato al III°. A quest'ultimo livello lo inquadra pure la provincia di Oristano, premurandosi di precisare che si tratta di un "bidello-manutentore", in quanto fra le sue mansioni è compresa quella di manutenzione ordinaria e generica delle suppellettili e degli immobili. Ed ancora, il veterinario capo e l'architetto direttore presso il Comune di Ancona sono da X° livello e presso quello di Pordenone sono da IX°, per tornare ad essere di X° presso il Comune di Genova. Vari primi applicati presso il Comune di Campagna (SA) sono di VIII° livello, alla pari di un capo sezione, mentre impiegati con funzioni analoghe sono, anche in comuni di maggiori dimensioni, a livelli inferiori. Ciò si spiega con il fatto che nei loro confronti era stato applicato l'art. 33 del D.P.R. n. 191 del 1979, ossia l'inquadramento al VI° livello del personale che aveva già ottenuto l'inquadramento al V° livello in base all'accordo del 1974.

Taluni enti (ad esempio, il Comune di Pescara ed il Comune di Udine) hanno provveduto nel 1981 a reinquadrare il personale nei livelli di cui al D.P.R. n. 191 del 1979 in conseguenza dell'attribuzione ai comuni medesimi della classe I/A e con decorrenza dalla data dell'assegnazione del segretario comunale di pari classifica. Tra i motivi addotti, la necessità di rivalutare le qualifiche dirigenziali inferiori a quella del segretario, nonché quella di cogliere l'occasione per superare interpretazioni troppo restrittive cui si era pervenuti all'epoca del primo inquadramento. I competenti organi di controllo vi si sono opposti, quello di Udine annullando la delibera salvo che per la parte in cui il reinquadramento riguardava gli ultimi due livelli (VIII° e IX° per il 1979 e X° ed XI° per il D.P.R. n. 191 del 1980), in quanto in tal senso si esprime la tabella allegata al D.P.R. n. 191 con riferimento all'ipotesi che il comune sia di classe I/A. Il comitato di controllo di Pescara, dal canto suo, ha rimesso gli atti alla Commissione centrale per la finanza locale constatando che, per effetto della riorganizzazione dei servizi posta a base della delibera e delle proposte di rivalutazione del personale a tutti i livelli, si veniva in concreto a determinare un aumento della pianta organica. La commissione centrale ha approvato il provvedimento in linea di massima, con riduzione dei nuovi posti di maggior qualifica proposti e con raccomandazio-

ne di seguire scrupolosamente le disposizioni di cui agli accordi in sede di applicazione del deliberato.

Dietro la varia e complessa fenomenica che precede v'è una serie di fattori, che la lettura degli atti talvolta pone in luce espressamente, talaltra lascia solo intravedere.

Di tali fattori si può dare la seguente rappresentazione:

- parecchie delle situazioni attuali riflettono le differenziazioni di trattamento che in passato gli enti erano liberi di introdurre non essendo vincolati a veri e propri parametri unitari; non sempre è ora possibile ricondurre ad unità siffatte situazioni;
- l'accavallarsi stesso delle norme e degli accordi ha creato errori o dubbi di interpretazione ed anche situazioni soggettive consolidate, difficili da rimuovere (38);

(38) Sono state riscontrate anche varie difformità interpretative da parte dei comitati regionali di controllo, nei cui riguardi si pone, come già segnalato al Capitolo II paragrafo 5, la necessità di una normativa di coordinamento della loro attività e dei loro deliberati. Talune più rilevanti anomalie nell'applicazione della normativa hanno formato oggetto di azione di responsabilità amministrativa da parte della procura generale di questa Corte, come nel caso della

- la cosiddetta sanatoria di cui all'art. 2, terzo comma, del D.L. n. 153 del 1980 che mirava ad una revisione degli errori e delle anomalie conseguenti all'applicazione dell'accordo n. 191 del 1979, ha finito per rimettere in discussione situazioni già definite, per evitare di creare ulteriori disparità di trattamento;
- il fatto stesso che gli accordi di cui ai decreti presidenziali n. 191 e n. 810 siano stati perfezionati ed approvati quando il loro triennio di validità teorica era già quasi concluso è stato causa di ritardo nel processo di uniformizzazione cui gli accordi stessi miravano, in quanto è stato giocoforza munire entrambi di certi margini di retroattività portandoli ad incidere su situazioni gestite sotto l'imperio dei contratti precedenti non vincolan-

(segue nota 38)

provincia di Genova, la quale nell'inquadrare il personale nei nuovi livelli ha attribuito un maturato economico secondo criteri che il Procuratore Generale assume in contrasto con quanto previsto dall'accordo. Da parte del Ministero dell'Interno è stata manifestata l'intenzione di esercitare, nei casi più gravi, il potere governativo di annullamento delle deliberazioni illegittime, ex art. 6 del T.U. della legge comunale e provinciale di cui al R.D. 3 marzo 1934, n. 383; ma non si hanno notizie di concreti provvedimenti in tal senso.

ti (39);

- il fatto che la commissione per le nuove dichiarazioni, prevista dall'art. 29 dell'accordo di cui al D.P.R. n. 810 del 1980, non abbia ultimato i propri lavori in tempo utile ha finito per lasciare spazio alle iniziative dei singoli enti, che hanno adottato, ai fini dell'inquadramento transitorio consentito dall'art. 22 bis del D.L. n. 38 del 1981, autonomi criteri o addirittura autonomi profili di professionalità;
- d'altro canto, non è improbabile che la commissione stessa non abbia potuto funzionare con celerità proprio a causa del gran numero di situazioni anomale e disparate, sostanzialmente già consolidate, e quindi difficilmente rimuovibili.

Non può dirsi che la situazione del personale degli enti locali risulti ordinata e perequata, nè lo strumento degli accordi ha, ad oggi, conseguito gli effetti voluti. La esistenza di situazioni anomale create in

(39) Il che, tra l'altro, ha inciso notevolmente su un'ordinata programmazione della spesa scaricando, in pratica, sugli esercizi successivi gli oneri economici che avrebbero dovuto essere sopportati dai bilanci degli esercizi precedenti.

sede di esecuzione in contrasto con le norme convenzionali o con interpretazioni non sempre con esse coerenti incombe nelle trattative in corso all'atto della stesura della presente parte della relazione. E' con riferimento a questa disciplina da emanare che va riservata, comunque, una più puntuale valutazione.