

CAPITOLO VII

SERVIZI DEGLI ENTI LOCALI

1. Risultati della gestione in economia dei servizi a carattere produttivo.

Un'analisi sui risultati dei servizi a carattere produttivo presuppone una breve considerazione degli aspetti connessi con i dati emergenti dalla normativa e dalle disposizioni specifiche che a tali servizi si riferiscono.

Si deve osservare, in primo luogo, che il constatato squilibrio esistente fra enti locali, in relazione alle risorse concretamente utilizzate nelle spese correnti, se da un lato ha consentito di istituire un collegamento fra spesa corrente pro-capite e potenziale capacità economica degli stessi di produrre servizi pubblici, allo stesso tempo ha rafforzato la linea di tendenza, iniziata nel 1981, intesa ad accordare particolari benefici a quegli enti che presentavano una spesa pro-capite inferiore alla media nazionale della classe di appartenenza.

Fra tali benefici si collocano i contributi perequativi, per la cui attribuzione assume importanza de-

terminante la spesa corrente degli enti, da determinarsi, per il 1983, con riferimento al totale del titolo I "spese correnti" del bilancio 1981, dalla quale vanno peraltro detratte, per il combinato disposto di cui agli artt. 4 e 5 del d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito nella legge 26 aprile 1983, n. 131, le spese per i servizi consortili, rilevabili dalle previsioni relative all'anno 1981; le poste correttive e compensative dell'entrata, previste alla categoria economica quinta del bilancio 1981; le spese per l'ammortamento dei beni patrimoniali prevista nella categoria economica sesta del bilancio 1981; le spese per l'assistenza sanitaria previste nella rubrica 603, tit.I, bilancio 1981; le spese per i servizi a carattere produttivo.

Per quanto riguarda queste ultime, la prevista detrazione va intesa con riferimento alle spese sostenute dagli enti per i servizi gestiti in economia e concernenti l'acquisto di beni destinati ad essere riceduti direttamente o previa trasformazione (rif.to: art. 4 bis, D.L. n. 786 del 1981).

L'interpretazione ministeriale, contenuta nell'attestato allegato alla circolare n. 4/83 del 7 aprile 1983 e nel telegramma n. 6/83 dell'11 aprile 1983, precisa d'altra parte che deve trattarsi di spese relative a quei servizi per i quali si recupera nell'entrata l'intero costo sostenuto per la spesa, quindi appunto i servizi di distribuzione del gas metano, l'acquedotto e le farmacie.

Il particolare collegamento con il meccanismo posto a base dell'erogazione dei fondi perequativi ha

suggerito, nell'ambito di una verifica intesa a cogliere aspetti di rilievo connessi con la sempre maggiore considerazione degli strumenti di recupero di entrate proprie, una particolare analisi in ordine ai risultati conseguiti nella gestione dei servizi citati, per evidenziare innanzitutto il saldo attivo o passivo fra costi e ricavi, in termini di accertamenti e impegni a consuntivo e tenuto conto che, in particolare, per gli acquedotti resta tutt'ora in vigore la norma prevista nell'art. 27 sexies del D.L. n. 786 del 1981, in base alla quale, nella determinazione delle relative tariffe, gli enti devono tenere conto dei costi previsti nei bilanci regolarmente approvati, ai fini della revisione delle stesse nei limiti fissati del 20%.

Dall'esame della normativa, dettata in materia di servizi produttivi, è possibile cogliere l'intento legislativo di stimolare il perseguimento di obiettivi volti ad un progressivo contenimento dei costi ai fini del raggiungimento, nella gestione dei servizi stessi, del saldo attivo fra costi e ricavi, in rapporto a cui, nei limiti massimi consentiti, si pone sia l'esigenza di opportuni adeguamenti tariffari, come pure l'opportunità di scelte programmate al riequilibrio delle gestioni.

Le scelte a tal proposito effettuate dagli enti sono tali da indurre valutazioni di rilievo in ordine

al buon andamento sui metodi di conduzione delle gestioni stesse, in rapporto alla economicità e alla efficienza delle stesse, nei limiti in cui la migliore amministrazione si distingue per la capacità di raggiungere il pareggio, applicando tariffe inferiori al tetto massimo o quanto meno assicurando una adeguata qualità dei servizi in correlazione con le esigenze specifiche della collettività cui sono destinati.

Per tali ultime indagini occorrerebbero peraltro ulteriori rilevazioni.

Peraltro sulla base dei dati allo stato disponibili - relativi alle spese e alle entrate in termini di previsioni e accertamenti, distinte per ciascuno dei servizi e con la specifica indicazione, per le spese, di quelle riferibili al personale o alle altre spese - è comunque possibile istituire un raffronto fra i vari servizi al fine di individuare fra essi quelli che presentano un più frequente saldo attivo o a pareggio fra costi e ricavi, con lo scopo di verificare in tale ambito l'incidenza sia di specifiche evenienze di carattere esclusivamente locale, ricollegabili fra l'altro alle caratteristiche territoriali degli enti, alla attività economica prevalente (agricola, industriale o terziaria), alla classe demografica di appartenenza, alla più o meno accentuata vocazione turistica, sia ai vincoli di carattere normativo specie se connessi a esi

genze generali di giustizie sociali, generativi di oneri impropri.

Su un campione rappresentativo, costituito da 371 amministrazioni comunali, corrispondente a quelle che hanno fornito i dati richiesti e depurato di quegli enti che non gestiscono servizi produttivi in economia del tipo considerato, è possibile evidenziare come il servizio acquedotto (attivato in n. 292 comuni) presenta un saldo attivo o a pareggio in n. 43 comuni; una percentuale di copertura compresa fra 0 e 30% in n. 46 comuni; una percentuale di copertura compresa fra il 31 e il 60% in n. 83 comuni e una percentuale di copertura compresa fra il 61% e il 99% in n. 119 comuni; il servizio distribuzione del gas metano, attivato in n. 60 comuni, presenta un saldo attivo o a pareggio in n. 42 comuni ed una percentuale di copertura compresa fra il 61% e il 99% in n. 18 comuni; il servizio farmacia, attivato in n. 92 comuni, presenta un saldo attivo o a pareggio in n. 74 comuni ed una percentuale di copertura compresa fra il 61% ed il 99% in n. 18 comuni; altri servizi, attivati in n. 63 comuni, presentano un saldo attivo o a pareggio in n. 19 comuni ed una percentuale di copertura compresa tra il 31% ed il 60% in n. 14 comuni, una percentuale di copertura compresa tra il 61% ed il 99% in n. 19 comuni.

2. Risultati della gestione dei servizi a domanda individuale.

La disciplina dei corrispettivi sui servizi a domanda individuale contenuta nell'art. 6 del D.L. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con legge 26 aprile 1983 n. 131, rappresenta la prosecuzione della innovativa tendenza di politica economica iniziata nel 1981 con il D.L. n. 38 del 28 febbraio 1981 (c.d. Andreatta I) e che, ha richiesto agli enti locali un sempre maggiore impegno volto, nello spirito di una maggiore considerazione dell'autonomia, alla realizzazione dell'equilibrio finanziario attraverso manovre economiche sia pure di incidenza limitata che consentissero un sostanziale recupero delle entrate proprie.

Questa tendenza si è consolidata nel 1982 ed è proseguita nel 1983 con la previsione di incrementi tariffari e con l'istituzione di addizionali su tasse e imposte comunali ed in particolare con l'introduzione del principio innovativo fissato nell'art. 3 del D.L. 22 dicembre 1981, n. 786 (convertito con legge 26 febbraio 1982, n. 51) e disciplinato ulteriormente dall'art. 6 del D.L. n. 55 del 1983 in base al quale i servizi a domanda individuale debbono essere erogati dall'ente locale contro il pagamento di un corrispettivo da parte dell'utente, con conseguente equiparazione dei servizi di più recente istituzione a quelli tradizionalmente erogati e a fronte dei quali già esistevano tasse, tariffe e prezzi amministrati.

Dall'esame della normativa è possibile cogliere l'intento legislativo di stimolare il perseguimento, da

parte degli enti locali, di obiettivi di efficienza anche in quei settori su cui maggiormente si appuntano generalizzate istanze di socialità, sempre oltre i limiti di una ragionevole coerenza delle stesse, e la cui valutazione, d'altra parte, nel rispetto del principio di autonomia, viene riservata all'ente locale nell'ambito della consentita manovra entro il limite percentuale globale dei corrispettivi di copertura complessiva.

Le scelte concrete operate dai singoli enti in tale campo nel raffronto tra entità, costo e tipi dei servizi resi consentono valutazioni in ordine alla realizzazione di una coerente soddisfazione di esigenze sociali, nel contesto degli obiettivi sia di contenimento della spesa pubblica, sia di recupero di maggiori ambiti di entrate proprie.

Quanto alla disciplina positiva della materia è utile ricordare che già l'art. 3 del D.L. 22 dicembre 1981 n. 786 (convertito nella legge 26 febbraio 1982 n. 51) fissava il principio che i predetti servizi dovessero essere erogati contro il pagamento di un corrispettivo, che, per i servizi per i quali già esisteva una contribuzione, doveva essere aumentato del 20% e, nel caso dei servizi erogati a titolo gratuito o di nuova istituzione doveva essere pari al 20% delle entrate del titolo III - categoria 1° bilancio 1982.

L'art. 6 del D.L. n. 55 del 1983 costituisce un ulteriore passaggio per una regolamentazione e indivi

duale diretto a conseguire la copertura di quota-parte degli stessi - considerati nel loro complesso - e che non deve essere inferiore al 22% nel 1983, al 27% nel 1984 e al 30% nel 1985.

Dispone in proposito l'art. 6 citato che le province, i comuni, i loro consorzi e le comunità montane debbano adottare, entro la data di approvazione del bilancio di ciascun anno, a partire dal 1983, apposita deliberazione intesa a stabilire:

- a) le misure percentuali dei costi complessivi di tutti i servizi pubblici a domanda individuale che viene finanziata da tariffe, contribuzioni e da entrate a specifica destinazione;
- b) le tariffe e le contribuzioni dei servizi predetti.

A tali fini la deliberazione dovrà contenere una esatta elencazione di tutti i servizi pubblici a domanda individuale, dai quali andranno esclusi, per il computo di cui sopra, quelli per i quali è prevista dall'ultimo comma dell'art. 6 la medesima eccezione già contenuta nell'art. 3 ultimo comma del D.L. n. 786 del 1981 (servizi gratuiti per legge, servizi finalizzati all'inserimento sociale dei portatori di handicaps, servizi per i quali le vigenti norme prevedono la corresponsione di tasse, diritti o di prezzi amministrati - eccettuati i mercati - e i servizi di trasporto pubblico).

Sempre sulla base della disciplina vigente per il 1983, deve inoltre rilevarsi che gli enti sopra indicati debbono procedere alla individuazione dei costi di ciascun esercizio con riferimento alle previsioni di bilancio dell'esercizio, includendovi tutte le spese per il personale, comunque adibito al servizio, anche ad orario parziale, compresi gli oneri riflessi e quelli previsti per l'acquisto di beni e servizi, comprese le manutenzioni ordinarie (art. 6 D.L. n. 55).

Da osservare, poi, che i costi comuni a più servizi debbono essere imputati a ciascuno di essi sulla base di percentuali di riparto da stabilirsi con la deliberazione sopra indicata.

Per quanto riguarda i ricavi, l'art. 6 dispone che per ciascun servizio le entrate debbono essere valutate sulla base delle tariffe già stabilite per il 1982 oppure modificate o istituite con la predetta deliberazione 1983.

Oltre ai ricavi costituiti dalle tariffe, vanno computate per ciascun servizio le entrate provenienti da rimborsi spese di privati e di altri enti che utilizzano il servizio stesso, da contributi volontari e infine dalle entrate a specifica destinazione provenienti da altri soggetti (Stato, regioni, province, ecc.).

Sulla base della indicata disciplina, la scelta effettuata dall'ente, come pure l'osservanza di precisi

limiti di legge, emergono dei dati acquisiti dalla Corte in relazione alla deliberazione adottata dagli enti e cioè:

- a) elenco individuale con le relative spese ed entrate, in termini di previsioni ed accertamenti;
- b) indicazioni della percentuale di copertura dei costi complessivi dei servizi a domanda individuale.

Le notizie stesse consentono valutazioni sul rispetto dei vincoli normativi esistenti nel settore di cui trattasi e riflessioni sul tipo di scelte adottate dagli enti in ordine all'esigenza di un contenimento dei costi dei servizi stessi, soprattutto in considerazione della spesa differenziale destinata a rimanere a carico del bilancio dell'ente con effetto di rilievo sulla entità globale della spesa corrente.

In sostanza quello dei servizi a domanda individuale costituisce un campo d'indagine di particolare interesse per evidenziare le scelte di fondo degli enti locali.

Attraverso l'apposita deliberazione che gli enti sono tenuti ad adottare il legislatore ha infatti voluto chiamare gli enti stessi all'assunzione di proprie responsabilità che si precisano e puntualizzano nel momento stesso in cui vengono fissate le percentuali di copertura dei servizi stessi.

Sotto tale profilo quelle che vengono maggiormente qui in considerazione sono le prestazioni che, esulando dall'ambito tradizionale delle erogazioni che ogni ente locale suole assicurare, come plafond minimo, ai cittadini, appaiono intese piuttosto alla realizzazione di indici di maggiore benessere collettivo.

Una distinzione in tale ambito, fondata sulle principali tipologie verso cui si indirizzano preferenzialmente le scelte degli enti locali consente una prima classificazione dei servizi, a seconda che gli stessi possano inquadrarsi in quelli di tipo socio-assistenziale, culturale, o ricreativo e sportivo.

Ulteriore elemento di rilievo è costituito dalla percentuale di copertura stabilita per ciascuna delle tipologie indicate che si collega con gli specifici criteri di priorità fissati per determinati servizi.

Trattasi di dati certamente rilevanti sotto il profilo della buona amministrazione nei limiti in cui non possono non conciliarsi con i risultati emergenti dall'analisi finanziaria delle gestioni quanto meno sotto l'aspetto della razionalità delle relative scelte.

Ciò vale in particolare per quanto attiene le valutazioni della incidenza della spesa per i servizi stessi rimasta a carico dell'ente locale ed influente

quindi sulla spesa corrente.

Indubbiamente di rilievo, per una più completa valutazione, sarebbe anche l'indagine sui risultati, qualitativi e quantitativi, realizzati per ogni tipo di servizio; in sostanza sarebbe utile poter valutare i servizi resi dagli enti locali non solo in base alle entrate da essi ritraibili, ma anche in relazione all'efficienza degli stessi, per quanto attiene alla riduzione dei costi nonchè la loro efficacia in ordine alla qualità del servizio reso in correlazione con le specifiche esigenze e aspettative della collettività degli utenti.

Per tali ultime indagini occorrerebbero peraltro una serie di rilevazioni di particolare impegno che possono essere solo preordinate ai fini di una futura più completa indagine.

Si può dire, inoltre, che la materia in esame se è tale da consentire valutazioni sotto il profilo del buon andamento degli enti è anche suscettibile di fornire allo stesso legislatore elementi di giudizio circa il discrimine fra i due grandi comparti dell'intervento dell'ente locale, competente da una parte a fornire servizi che in ogni caso vanno assicurati come plafond minimo, a prescindere da costi e ricavi, e dall'altra ad erogare prestazioni sulle quali incidono sia le scelte di fondo dell'ente stesso, sia specifici introiti ad essi destinati, che secondo l'indicazione

della stessa legge sono rappresentati non solo da tariffe, ma anche da rimborsi spese di privati e di altri enti che utilizzano il servizio stesso, da contributi volontari e, infine, da entrate specificamente erogate, per concorrere ai costi, da altri soggetti (Stato, regione, provincia, ecc.).

Passando ad una più concreta valutazione dei dati acquisiti in argomento si è potuto constatare che l'ordine di priorità desumibile dalle risposte fornite dai comuni (n. 550) porta a collocare, al primo posto, il servizio degli asili nido che risulta, infatti, attivato in 370 comuni. Seguono gli impianti sportivi che risultano attivati in 360 comuni, le colonie e soggiorni che risultano attivati da 283 comuni, la refezione scolastica (221 comuni), il trasporto alunni (185). Minor rilievo assumono i teatri (66), e le manifestazioni culturali (65), mentre in posizione intermedia si colloca il servizio di assistenza agli anziani (102 comuni).

Valutando la situazione nei confronti delle singole regioni, è dato rilevare come - sia pure con variazioni nell'ordine specifico di priorità nell'ambito di ciascuna regione - gli asili nido, gli impianti sportivi, le colonie e i soggiorni e la refezione scolastica costituiscono l'oggetto della maggior propensione da parte delle amministrazioni.

Si osserva invece che il servizio di trasporto

alunni risulta attivato con maggior frequenza nelle regioni del centro-nord rispetto al resto del Paese.

Discorso in parte analogo può farsi per le amministrazioni provinciali. Sulla base delle risposte avute (68) risulta che i servizi verso i quali si manifesta la maggiore propensione sono gli impianti sportivi, le colonie e i soggiorni e gli asili nido.

Trattasi di elementi nei quali si riflette, come è intuitivo, la situazione socio-economica del Paese e le esigenze e necessità prioritarie indotte dalle condizioni e dalle abitudini di vita della popolazione, dalla presenza della popolazione femminile nelle varie attività lavorative e, in genere, dal tenore di vita della popolazione stessa.

Interessanti notazioni scaturiscono anche dalla considerazione del livello di copertura dei servizi a domanda individuale, in relazione ai precetti di legge che, come già visto, esigono che la copertura stessa non sia inferiore ad una determinata percentuale.

E' dato così constatare che:

n.172 comuni sono in una fascia di copertura compresa tra il 22% e il 30%;

n.154 comuni sono in una fascia di copertura compresa tra il 31% e il 40%;

n.161 comuni sono in una fascia di copertura che supera il 41%.

Nell'ambito delle singole regioni, da segnalare in particolare la Lombardia in cui 16 comuni sono nella prima fascia, 43 nella seconda e 48 nella terza. E il Piemonte, in cui 9 comuni sono nella prima fascia, 24 nella seconda e 20 nella terza.

Al riguardo occorre, peraltro, constatare una non trascurabile situazione di inadempienza all'obbligo di copertura nel limite percentuale (22%) di cui all'articolo 6 del D.L. n. 55 del 1983.

Tale inadempienza riguarda in particolare 5 amministrazioni provinciali (1) e 38 amministrazioni comunali (2).

(1) Le amministrazioni provinciali sono quelle qui di seguito elencate con indicazione a fianco di ciascuna della relativa percentuale di copertura: Alessandria (19,74%); Torino (14,74%); Pescara (14,22%); Asti (13,17%); Trapani (9,93%); Gorizia (9,49%); Pesaro Urbino (8,64%).

(2) Le amministrazioni comunali sono quelle qui di seguito elencate con indicazione a fianco di ciascuna delle relative percentuali di copertura: Bovolone (21,51%); Castelfranco di sotto (21,30%); Peschiera Borromeo (21,25%); Fucetto (21,20%); S.Miniato (20,18%); Misterbianco (20%); Fiorano Modenese (18,57%); Teggiano (18,16%); San Sebastiano al Vesuvio (18%); Anzio (17,12%); Meda (17,01%); Avigliano (16,93%); Fara Sabina (16,87%); Martellago (16,22%); Comiso (16,13%); Tempio Pausania (15%); Menfi (15%); Atri (14,79%); Poggibonsi (13,73%); Castelvetro (13,53%); Assemini (13,44%); Casarano (13,15%); Montignoso (12,66%); Caltanissetta (12,60%); Rosignano Marittimo (12%); Cerignola (11,80%); Contarina (11,59%); Pineto (11,07%); Calatafimi (10,23%); Cirò Marina (10%); Teano (9,9%); Adelfia (8,01%); Minervino Murge (7,61%); Milazzo (5,81%); Campagna (4,46%); Sant'Agata dei Goti (4%); Sant'Anastasia (2,50%); Francofonte (1,75%); Melito Porto Salvo (1%).

**3. Servizi culturali non istituzionalizzati:
l'effimero.**

Vive perplessità avevano destato in passato alcune decisioni di spesa assunte dai comuni in settori posti al limite dei compiti istituzionali propri di tali enti (3) e questo concetto di limite veniva tratto dalla contrapposizione tra attività demandate a tali enti da precise norme - e cioè in relazione ad esigenze avvertite in modo generalizzato e costante - ed attività di volta in volta scelte dagli amministratori locali per la cura di scopi non ancora assunti a livello di tipizzazione.

Tale contrapposizione trova riscontro nelle stesse modalità di contabilizzazione da parte degli enti, che a livello di sezioni, rubriche e categorie economiche collocano, secondo procedure tipicizzate, le entrate e le spese in corrispondenza di "oggetti" noti ed individuati, lasciando invece a quelle esigenze che mancano dei requisiti di generalità e continuità, la collocazione in settori non istituzionalizzati con annotazione di "residualità" individuate sotto le voci "altri" oppure "diversi".

(3) Si fa rinvio alla relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali per il 1981 (pagg. 336 e seguenti) per quanto concerne l'analisi di alcune decisioni di spesa derivanti da scelte discrezionali intersecanti peraltro con analoghe scelte di altri soggetti dell'ordinamento.

Nel piano delle rilevazioni adottato con deliberazione n. 13 del 26 luglio 1984 e comunicato al Parlamento, si è tenuto conto di riservare, ancora una volta, un contenuto spazio per un'analisi a campione sui "servizi culturali diversi" da ricollegare alla indagine avviata nelle relazioni precedenti e ciò al fine di approfondire aspetti organizzativi e finanziari per trarne, quindi, in una con tutte le altre indagini, valutazioni coerenti con il principio costituzionale del buon andamento.

Il tempo non sembra aver fugato i dubbi innanzi prospettati e se ne può trarre conferma dalla recente sentenza della Corte costituzionale del 3 maggio 1985 n. 149 con la quale, in sede di giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale dell'Abruzzo - approvata il 4 agosto 1976 - avente per oggetto "Disciplina dei centri di servizi culturali" si è potuto approfondire ancora una volta, l'ambito di competenze degli enti locali e nel caso specifico delle regioni, in materia di servizi culturali.

La sentenza richiamata, per l'esattezza, dichiara cessata la materia del contendere essendo stati accolti, dalla regione Abruzzo, nella nuova legge 6 luglio 1978 n.35, i rilievi formulati dal Governo in ordine alla precedente analoga legge, rilievi che investivano l'art. 3, n.2 e n.3, e l'art. 4, lett. c) con cui

si attribuivano ai centri culturali compiti di promozione, organizzazione, coordinamento di iniziative in materia culturale, nonché di diffusione dell'informazione.

I compiti anzilencati ai sensi degli artt. 117 e 128 della Costituzione restano riservati allo Stato e non rientrano nell'ambito di competenza legislativa regionale, circoscritto per le regioni a statuto ordinario "al settore dei musei e delle biblioteche degli enti locali".

La richiamata sentenza n. 149 del 1985 presenta molte analogie con i casi che verranno esposti e, d'altra parte, è sintomatica delle difficoltà di individuare le ripartizioni fra le competenze statali e quelle esercitabili dagli enti locali. Essa, inoltre, consente di rilevare la confusione che si determina nella gestione dei "servizi culturali diversi" i quali, senza una qualche regolamentazione, raramente riescono a godere del giusto, costituendo oggetto talvolta di troppe attenzioni e più frequentemente di disinteresse.

Si ricorda che l'art. 9 della Costituzione dispone che "la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica" e non c'è dubbio che con il termine Repubblica si è voluto indicare lo Stato-ordinamento in tutte le sue possibili articolazioni. Ne consegue che il compito di promuovere la cultura è attribuito ad ogni soggetto pubblico indi-

stintamente nella misura e nei limiti ammessi dal proprio ambito di competenza.

D'altra parte l'art. 128 della Costituzione stabilisce che "le provincie e i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni".

Il richiamo ai principi costituzionali, appare utile sia in relazione allo spunto recentemente dato dal giudizio di legittimità sulla legge regionale dell'Abruzzo, sia perché l'argomento delle autonomie degli enti locali richiede sempre il più profondo rispetto e quindi il massimo approfondimento quando delle stesse si intende trattare anche in modo incidentale.

Alla luce delle premesse fatte deve constatarsi che una legge quadro dello Stato che "determini le funzioni in materia di promozione, organizzazione e coordinamento in materia culturale" non esiste. Esistono invece leggi dello Stato che regolano le materie che trovano poi collocazione contabile nelle prime 6 rubriche (4) della sezione 4 del titolo I - spesa - dei bilanci degli enti locali.

La rubrica 7 della stessa sezione 4 tratta

(4) Scuola materna; istruzione primaria; istruzione secondaria; assistenza scolastica; servizio di vigilanza e profilassi igienico-sanitaria scolastica; altri servizi inerenti la istruzione (ad es. contributi alle università).

delle spese concernenti "musei, monumenti, biblioteche, archivi e pinacoteche" e le materie indicate trovano una loro compiuta regolamentazione sia nella legislazione statale che in quella regionale. La rubrica 408 riguarda soltanto il mantenimento dei giardini zoologici per le poche città che ne abbiano uno ed infine la rubrica 409 ha un contenuto indefinito sotto il quale si raggruppano proprio quelle spese di promozione, organizzazione ecc., non regolate dallo Stato e non regolabili, come visto sopra, dalle regioni a statuto ordinario.

Questa Sezione in una situazione di fatto così carente sotto il profilo normativo - nell'indirizzare agli enti locali i quesiti - chiese in particolare notizie circa l'eventuale esistenza di "criteri di massima per l'erogazione dei fondi previsti nella rubrica 409".

Era intenzione della Sezione, con tale indagine, tracciare un quadro realistico delle molteplici esigenze avvertite dalle comunità locali in materia di "servizi culturali non istituzionalizzati" che trovano soddisfazione attraverso vari sistemi di contribuzioni e constatare se esistevano criteri intesi a regolare i trasferimenti.

L'indagine ha preso a campione 24 città nelle quali sono ricompresi tutti i capoluoghi di regione o

province autonome nonché quelle città che superino i 299 mila abitanti, anche se non capoluoghi (5).

Dalle risposte esaminate se ne ricava che 22 comuni, di quelli interpellati, mancano di criteri generali fissati sulla base di una delibera consiliare; in un sol comune (6) si è verificato il caso di delibera consiliare approvativa di un programma culturale con la relativa spesa; altra menzione a parte merita un comune (7) che ha collocato i criteri nell'ambito di una direttiva del sindaco.

In una delle risposte al quesito si fa riferimento alla contenutezza della spesa, che avrebbe reso inutile la fissazione di criteri di massima (8) mentre in altre infine (9) si fa rinvio alle singole delibere di erogazione dei contributi dove sarebbero stati indicati di volta in volta i criteri seguiti.

(5) Torino, Aosta, Bolzano, Trento, Milano, Trieste, Venezia, Verona, Genova, Bologna, Firenze, Perugia, Ancona, Roma, L'Aquila, Campobasso, Napoli, Bari, Potenza, Catanzaro, Palermo, Catania, Messina, Cagliari.

(6) Campobasso.

(7) Messina.

(8) Ancona che presenta 756 milioni di impegni pari al 1'8,36% del totale degli impegni della stessa sezione 4.

(9) Roma e Potenza.

L'unico elemento certo, riferibile ai "servizi culturali diversi" resta quindi la sua connotazione finanziaria: trattasi di trasferimenti a famiglie o enti; questo concetto, reso in linguaggio meno arido, significa contributi a singoli, a soggetti giuridici (che prevalentemente sono piccole cooperative oppure associazioni o istituzioni).

Qualunque maggior approfondimento ha richiesto quindi che si procedesse alla lettura delle singole delibere emesse su un numero già rilevante di capitoli, in pratica migliaia di provvedimenti che danno la possibilità di esporre elementi più approfonditi sulla parte dell'indagine conoscitiva a livello di capitolo e di provvedimento.

Di seguito è riportato un prospetto contenente a fronte le cifre, in milioni, degli impegni tratti sulla rubrica 409 e quindi dei paralleli importi sulla intera sezione 4, con un raffronto percentuale delle cifre. La percentuale costituisce un indice di evidenziazione di eventuali scostamenti tra i vari enti mostrando così quali appaiano gli enti proporzionalmente più munifici.

COMUNI appartenenti alla 11° e 10° classe demografica e
COMUNI CAPOLUOGHI di Regione o Province Autonome.

SPESE TITOLO I				
COMUNI	COMPETENZA - IMPEGNI			CASSA PAG.
	1 R. 409	2 SEZ. 4°	3 § 1 su 2	4 R. 409
TORINO	14'619	254'129	5,64	14'582
AOSTA	31	3'783	0,82	18
BOLZANO	1'127	12'574	8,96	925
TRENTO				
MILANO	19'891	326'603	6,09	15'320
TRIESTE	882	29'203	3,02	729
VENEZIA	12'155	43'519	16,53	11'168
VERONA	2'269	38'640	5,82	1'999
GENOVA	9'757	116'269	8,39	9'769
BOLOGNA	6'840	106'255	4,66	6'389
FIRENZE	8'235	109'550	7,52	6'956
PERUGIA	3'596	13'335	26,97	2'836
ANCONA	756	9'062	8,36	638
ROMA	19'052	323'826	5,88	15'401
L'AQUILA	1'381	9'903	13,95	1'266
CAMPOBASSO	164	3'472	4,15	109
NAPOLI				
BARI	1'667	36'888	6,66	939
POTENZA	453	11'059	4,10	534
CATANZARO				
PALERMO				
CATANIA				
MESSINA	3'612	16'772	21,54	3'737
CAGLIARI				
TOTALE	106'227	1'492'823	—	91'291

Come è possibile ricavare dalla tabella riepilogativa che precede, le maggiori città italiane dedicano una cifra non piccola alle spese per la cultura (ci si intende riferire alla intera sezione 4 e questo è un traguardo a cui la comunità nazionale, e quindi anche quella locale, attraverso gli organi competenti tendeva; gli impegni riferiti alla rubrica 409 riguardano propriamente quelle attività a natura localizzata che trovano la loro spinta nella richiesta rivolta dalla popolazione.

Mentre il dato numerico del coacervo degli impegni della sezione 4 può trovare raffronto solo con il numero degli abitanti per conoscere la spesa pro capite impegnata per soddisfare le esigenze culturali, i dati circa i fondi impegnati per i servizi culturali non istituzionalizzati possono fornire un indice di dimensione dello specifico settore, soltanto attraverso un raffronto percentuale interno alla stessa sezione.

Come si è già avuto modo di riferire, gli enti locali usano sistemi contabili molto differenziati tra loro, alcuni dei quali di dubbia interpretazione.

Infatti quattro delle amministrazioni comunali incluse nel campione indicato prima (10) hanno inserito l'intero ammontare degli interessi afferenti tutta la sezione 4, nell'ultimo capitolo della rubrica 9, erroneamente interpretando il disposto dell'art. 6 del D.P.R. n. 421 del 1979 che vuole il riparto delle spese in rubriche, secondo i servizi cui si riferiscono gli oneri relativi. Con l'interpretazione della norma contabile fatta dai quattro enti menzionati, si è in pratica attribuito all'ultima rubrica l'intero onere per interessi riferibile a tutta la sezione.

Ne è derivato, in pratica, che Firenze ha iscritto sul cap. 20500, ultimo della rubrica 409, "interessi passivi per mutui con istituti diversi" per un impegno di €. 12.029 milioni. Il che non solo comporta l'impossibilità di dedurre l'incidenza economica degli oneri per interessi in relazione ai vari tipi di interventi culturali (scuola primaria, scuola secondaria, ecc.) ma modifica anche i dati della rubrica 409.

Prima di iscrivere i dati nella tabella riportata nelle pagine precedenti sono state effettuate le seguenti detrazioni:

- Bolzano - 280 mil.
- Bologna - 5.221 mil.
- Firenze - 12.029 mil.
- Ancona - 1.154 mil.

(10) Bolzano, Bologna, Firenze ed Ancona.

Come è possibile constatare, si tratta di cifre proporzionalmente rilevanti, che avrebbero fortemente alterato l'esposizione dei dati; né può escludersi che la varietà dei sistemi contabili adottati dagli enti possa ingenerare altri e diversi errori ancora non rilevabili.

Fatta questa premessa di ordine sistematico, va sottolineato quanto rilevante sia la oscillazione tra lo 0,82% presente ad Aosta ed il 26,97% di Perugia.

Proprio dall'analisi di questi due poli estremi si deve trarre spunto per constatare ancora una volta il ruolo fondamentale delle leggi quadro sulle funzioni istituzionali dei vari enti locali. Scendendo a livello d'analisi di capitolo va rilevato che mentre Aosta include nella rubrica 409 soltanto i contributi per quelle manifestazioni culturali, notoriamente conosciute con il nome di "effimero", Perugia ha introdotto sotto la stessa rubrica le spese per la "formazione professionale" e quelle per il funzionamento del "consorzio economico urbanistico e per i beni culturali del comprensorio perugino". Dai dati esposti in conto è chiaro che Perugia non ha prodotto "effimero".

In considerazione delle difficoltà che comporta

la lettura dei dati a livello di sezione e rubrica, è stata avviata fin dallo scorso anno una tipologia d'analisi con la quale si intende scendere dalla rubrica al capitolo e dal capitolo alle singole decisioni di spesa da cui derivano gli "impegni".

Per far ciò sono stati selezionati i capitoli sui quali apparivano esposte spese realmente diretta a finanziare "servizi culturali non istituzionalizzati". Per fare un esempio la richiesta rivolta al comune di Firenze non contemplava i capitoli diretti a finanziare il Maggio Fiorentino; così per Milano si era evitato qualunque approfondimento sui capitoli che contemplasero contributi all'ente autonomo Teatro alla Scala.

Da questa metodologia di lettura degli atti si è potuto pervenire ad un convincimento che mostra una divaricazione negli scopi che gli enti intendono perseguire:

- a) tentativo di istituzionalizzazione di alcune manifestazioni locali;
- b) ampiezza di quadro nella scelta di "frantumati" interventi contributivi.

Per quanto attiene alle finalità ricomprese sotto il punto a), non bisogna pensare ai casi riferiti sopra di Firenze e Milano, quanto invece a due fenomeni recentemente esplosi - il "Carnevale di Venezia" e le

"Estatì romane".

Sono casi nei quali senza una regolamentazione in senso tecnico-giuridico, si è ugualmente consolidato un fenomeno nato per effetto spontaneo. Proprio Roma e Venezia, però, nelle loro risposte hanno affermato che i criteri di erogazione dei contributi elargiti nell'ambito della rubrica 409 trovano una loro predisposizione di volta in volta. E' evidente la contraddizione tra la volontà di perseverare in un intento e quella di evitare la predeterminazione dei risultati se non attraverso un importo annuo da spendere. Ciò comporta la impossibilità di una qualunque valutazione dei risultati conseguiti (ammesso che fossero resi noti dalle amministrazioni comunali interessate) stante la scarsa conoscenza degli scopi perseguiti.

Per quanto concerne il punto b) si è potuto constatare che gli enti locali sentono la necessità di riservarsi in questo particolare campo un'ampia discrezionalità di scelta per quanto attiene il quadro dei settori d'intervento (oltre quelli indicati sopra) non sembrando loro prefigurabile la catalogazione degli scopi da perseguire.

Questa modalità interpretativa dei criteri di discrezionalità amministrativa applicabili di volta in volta, trova inoltre una sua logica di completamento nelle modalità pratiche di attuazione dell'azione ammi-

nistrativa.

Venezia, per restare all'esemplificazione già avviata, consente modalità di gestione che contemplanò l'ipotesi dell'assessore preposto al settore quale protagonista delle scelte. Esaminando le delibere concernenti i capitolo 2300 e 4900 (quest'ultimo capitolo è nella rubrica 804 - attività turistiche - ma è utilizzato per finanziare spese per finalità analoghe al primo indicato) si riscontra che non sono state sempre rispettate le normali procedure contrattuali indicate dalla legge di contabilità dello Stato per l'affidamento delle forniture; ciò è rilevabile proprio dalla circostanza che in ciascuna delibera - quasi ritualmente - si ricorre alla sanatoria nella quale si fa ricomprendere il pagamento della spesa già sostenuta con una anacronistica dichiarazione di immediata eseguibilità. Molte delle stesse delibere portano la dicitura "divenuta esecutiva per decorso del termine". Si è voluto esemplificare quanto sopra solo per far constatare che alcune esasperazioni, nell'uso dell'autonomia, trovano maggior spazio proprio in quei settori che consentono, a causa dei confini indeterminati, scelte sostenute dalla più ampia discrezionalità.

Per citare altri esempi tra le anomalie più ricorrenti si possono ricordare:

- in taluni casi l'erogazione dei contributi non risulta subordinata a rendicontazione delle spese;
- in altri casi manca una qualsiasi perizia e dimostrazione di spesa da effettuare ed il contributo viene erogato sulla base della semplice richiesta;
- in altri casi ancora l'amministrazione comunale ha ritenuto sufficiente garanzia l'anticipazione del 60-70% dei contributi, riservandosi ogni opportuna valutazione sulla congruità delle spese sostenute al successivo esame dei consuntivi economici;
- talvolta non si è assunta alcuna seria garanzia circa la congruità della spesa, in quanto l'ente si è accontentato di "dichiarazioni" (ovvero di una semplice relazione sulle realizzazioni da parte del beneficiario) e non anche della dimostrazione o rendicontazione delle spese sostenute;
- in taluni casi si è pretesa la rendicontazione delle spese sostenute;
- talvolta il contributo è ascso al 70-75% della presunta spesa sostenuta, sia pur con successivo onere di rendicontazione;
- talaltra si è constatata la troppo recente costituzione dell'associazione beneficiaria del contributo e la esigenza che la sovvenzione sia erogata sulla base di idonea relazione e documentazione delle spese sostenute, specie quando si tratti di contributo che copra

oltre metà del costo della manifestazione e di previsione non suffragata da alcun parere di congruità
(11)

(11) Delibera n. 3688/1982 del Comune di Roma.

4. Indagine particolare sulla gestione degli asili-nido.

L'opzione per una prioritaria indagine globale relativa al complesso dei servizi a domanda individuale ha reso opportuno il differimento di indagini particolari come quella programmata per gli asili-nido, ai cui fini, peraltro, non potranno che tornare utili le constatazioni di ordine generale sulle quali si è già riferito al paragrafo n. 2. Esse, tra l'altro, hanno posto in evidenza il particolare interesse che lo specifico servizio degli asili-nido suscita presso le amministrazioni locali, le quali, in gran numero, ne hanno privilegiata l'attivazione, con notevole impegno finanziario, rispetto ad altri possibili servizi destinati a soddisfare richieste della comunità amministrata.

Ma le successive rilevazioni sull'argomento potranno avvalersi anche di un'altra valida serie di indicatori, venuti in evidenza attraverso i dati forniti dagli enti ai fini dell'indagine globale di cui si è detto, oltre che dalla lettura di quanto, a commento dei dati stessi, è stato scritto nelle relazioni di cui all'art. 22 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421.

Tra tali indicatori assume particolare rilievo quello concernente la percentuale di copertura dei co-

sti attraverso i ricavi dell'utenza e i finanziamenti ad hoc erogati da altri enti, in particolare dalla regione. Si spazia, per il 1983 tra minimi nettamente inferiori alla media del 22%, prevista per l'insieme dei servizi a domanda individuale, e massimi che, per taluni enti, superano di molto il 50% delle spese sostenute (12).

A fronte di tali sensibili differenze, l'indagine va mirata all'individuazione delle possibili cause del minor afflusso di fondi rispetto alla media prevista. L'attuale livello di informazione pone soprattutto in evidenza, tra tali possibili cause, il fatto che l'ammontare dei trasferimenti regionali è non di rado inferiore a quello sperato, ovvero il minor numero di iscrizioni di utenti rispetto al previsto, mentre pressoché nulle - e quindi da acquisire - sono le notizie concernenti l'entità del prezzo richiesto all'utenza nonché i criteri per la sua formazione. Per le stesse ragioni non si conosce se ed in quale misura abbiano inciso sulla determinazione del prezzo valutazioni di

(12) Tra i livelli minimi di copertura si annoverano l'8,32% del comune di Roma (poco più di 6 miliardi di entrate su 76 miliardi circa di spese) e il 15,88% del comune di Sesto Fiorentino (171 milioni di entrate su 1.077 milioni circa di spese). Tra i livelli massimi si segnalano il 49,41% del comune di Trivero (Vercelli), il 57,15% del comune di Schio (Venezia), il 62,29% del comune di Rho (Milano), nonché il 65,9% del comune di Arzignano (Venezia).

ordine socio-assistenziale oppure, in concomitanza o in alternativa, esigenze di concorrenzialità col settore privato, notoriamente interessato a questo tipo di assistenza all'infanzia, ma con prevalenti finalità lucrative.

Né va trascurata, come altro possibile fattore della minore incidenza dell'entrata rispetto ai costi, la tendenza all'incremento di questi ultimi in termini di spese di funzionamento (personale, beni e servizi) e, ove del caso, in termini di spese di investimento per la costruzione o la ristrutturazione degli impianti, con i relativi eventuali oneri di ammortamento.

In taluni casi, specialmente per quel che concerne i comuni di grandi dimensioni va verificato se la rilevante differenza tra costi ed entrate da portare a riduzione dei primi sia dovuta anche al fatto che i comuni stessi hanno assunto a proprio carico le strutture ed il personale proveniente da enti soppressi come l'O.N.M.I., che gestivano in passato l'assistenza all'infanzia attraverso asili-nido.

Nei riguardi di situazioni del genere non solo vanno accertate l'entità e l'estensione del fenomeno ma va altresì acclarato quali iniziative siano state adottate dagli enti per ridurre il rilevante divario di partenza tra costi e ricavi. Sotto tale profilo, non sembra improprio appurare se le strutture preesistenti

create secondo una logica assistenziale che prescindeva dalla collocazione territoriale dell'utenza, siano funzionali rispetto all'attuale impostazione, che postula, invece, la distribuzione razionale dei servizi e la non duplicazione degli stessi in un medesimo comparto territoriale. Nello stesso spirito, sembra opportuno accertare i criteri di utilizzazione del personale, non compiutamente posto in evidenza dal rapporto numerico tra unità impiegate ed utenze servite, nonché se, e secondo quali parametri di cultura professionale si sia provveduto all'aggiornamento del personale. Qualche indicazione in tal senso già è stata fornita, ed è interessante rilevare come in taluni casi sia stata la regione ad assumersene l'onere.

In realtà la razionale distribuzione del personale in rapporto all'utenza da assistere, e quindi anche con ricorso alla mobilità, e la sua preparazione professionale sembrano essere essenziali ai fini del miglior rendimento del tipo di servizio di cui si discorre. E ciò non soltanto agli effetti di quell'efficienza dei pubblici servizi che oggi può considerarsi una vera e propria obbligazione del settore pubblico nei confronti dei cittadini, ma anche sotto quel profilo della concorrenzialità coi servizi dello stesso tipo offerti dal settore privato, cui si è accennato in precedenza.

Infine, da parte degli enti vengono segnalati, qua

li indici significativi, l'incidenza del costo del servizio per abitante e per utente.

Anche sotto questi profili, indubbiamente rilevanti, come per quello concernente la percentuale di copertura dei costi a mezzo delle entrate, i dati sinora acquisiti presentano divari notevolissimi, dovuti, però, almeno in parte, alla non omogeneità degli elementi raffrontati (13).

Si impone perciò una precisa individuazione dei criteri da seguirsi nella rilevazione, nella cui impostazione dovrà essere tenuto conto anche dell'incidenza che sul costo pro-capite possono avere le eventuali spese di investimento, anche pregresse, i relativi oneri per quote di ammortamento ed interessi, ecc.. Ciò al fine di partire da basi sufficientemente univoche nell'impostare i raffronti tra enti nonché le valutazioni sull'andamento del servizio presso ciascun ente considerato.

(13) Talvolta viene preso a base il costo al netto dei soli ricavi provenienti dall'utenza, altre volte il calcolo viene effettuato al netto anche dell'ammontare della contribuzione regionale. Il che non resta senza conseguenze sui valori dell'incidenza pro capite, della quale, a titolo esemplificativo e con le riserve illustrate nel testo, si forniscono i seguenti esempi: il comune di Casale Monferrato (Alessandria) ha segnalato un costo lordo giornaliero per bambino di £. 45.624 e netto di £. 33.759 per 229 giornate, pari, rispettivamente a 10 milioni lordi e 7 milioni netti per bambino ad anno; il comune di Desio (Milano) ha segnalato un onere annuo netto a carico proprio di £. 4.199.580 per bambino; il comune di Roma nel 1981 e nel 1982 ha fatto registrare un costo netto di circa 18 milioni annui per bambino, mentre, per il 1983, non sono noti i dati delle frequenze.

CAPITOLO VIII

GESTIONE DEL PATRIMONIO DEGLI ENTI LOCALI

1. Gestione del patrimonio degli enti locali.

Nella relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio finanziario 1982, a seguito di una indagine sul conto del patrimonio - giustificata dalla notoria mancata cura nella compilazione e nell'aggiornamento degli inventari, da un lato, e dall'altro, dalla rilevanza che la gestione del patrimonio ha in molte amministrazioni - sono stati esposti i dati acquisiti circa la situazione patrimoniale, il patrimonio netto e le modifiche rispetto al precedente esercizio; il patrimonio immobiliare edilizio, e la sua utilizzazione; la redditività dei terreni; i titoli e le autovetture, il tutto relativamente a n. 61 amministrazioni provinciali ed a n. 566 amministrazioni comunali.

Per l'esercizio finanziario 1983 - nella considerazione che le variazioni patrimoniali non siano tali da modificare in modo sostanziale e significativo il quadro rappresentato nel precedente esercizio ed al quale, quindi si rinvia (1) - si è ritenuto opportuno

(1) Deliberazione e relazione per l'esercizio finanziario 1982 - Vol. II, pagg. 231-290.

proseguire l'indagine con l'acquisizione di dati riguardanti l'osservanza da parte degli enti locali dell'obbligo, a norma dell'art. 289 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383, di una aggiornata tenuta degli inventari, che costituiscono un elemento necessario del conto patrimoniale e, perciò, del conto finanziario.

L'opportunità dell'ulteriore indagine è apparsa corroborata dal fatto che nessuna notizia certa si è potuta avere sull'attuazione e sui risultati della ricognizione straordinaria del valore di tutti i beni patrimoniali, mobili ed immobili disposta dall'art. 29 della legge 16 settembre 1960, n. 1014 e dalla legge 25 luglio 1965, n. 817, nè sulla revisione degli inventari prevista, di regola, ogni dieci anni dal citato articolo 289 del R.D. n. 383 del 1934, .

Ai quesiti circa la data dell'ultimo aggiornamento degli inventari e se fosse in corso la revisione decennale degli stessi hanno dato risposta n. 59 amministrazioni provinciali e n. 574 amministrazioni comunali.

La situazione che si rileva dalle risposte pervenute appare tale da confermare in pieno l'opinione, diffusa fra gli studiosi dei problemi della finanza locale, che la maggior parte delle province e dei comuni non abbia un inventario (quanto meno un inventario aggiornato) dei propri beni e che la rendita dei beni patrimoniali, a volte potenzialmente cospicua, sia sta-

ta sempre del tutto irrisoria.

Infatti n. 38 delle 59 amministrazioni provinciali, che hanno risposto ai quesiti, hanno dichiarato di avere inventari revisionati nell'ultimo decennio; n. 14 inventari revisionati in data anteriore al 1974; n. 7 non ne hanno saputo indicare la data di compilazione o di revisione.

Dei 1.230 comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti hanno dato risposte n.574, costituenti il 46,59% del totale. Di questi solo n. 191 comuni hanno dichiarato di avere inventari revisionati nel decennio 1974-1983; n. 221 inventari revisionati in epoca anteriore (uno - Suzzara - risalente al 1900), e n. 162 non hanno indicato alcuna data.

I prospetti che seguono evidenziano, numericamente, la situazione delle amministrazioni provinciali e delle amministrazioni comunali, ripartiti per regione.

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

R E G I O N I	Amm.ni Prov.li	Rispos- te pe venute	Inventari rev_i sionati		Inventari inesi- sistenti o rev_i sionati in da- ta sconosciuta
			ultimo decennio	prima	
PIEMONTE.....	6	4	3	1	=
LOMBARDIA.....	9	9	7	2	=
VENETO.....	7	6	4	2	=
FRIULI V. GIULIA..	4	3	2	=	1
LIGURIA.....	4	4	3	1	=
EMILIA-ROMAGNA....	8	6	4	2	=
TOSCANA.....	9	7	7	=	=
LAZIO.....	5	2	1	=	1
MARCHE.....	4	3	1	1	1
UMBRIA.....	2	1	=	=	1
ABRUZZO.....	4	2	1	=	1
MOLISE.....	2	1	=	1	=
CAMPANIA.....	5	1	1	=	=
PUGLIA.....	5	2	=	1	1
BASILICATA.....	2	2	2	=	=
CALABRIA.....	3	2	1	=	1
SICILIA.....	9	2	=	2	=
SARDEGNA.....	4	2	1	1	=
T O T A L I	92	59	38	14	7

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

R E G I O N I	Comuni di comp.za	Rispo- ste per venute	Inventari revi- sionati		Inventari i stenti o re nati in dat nosciuta
			ultimo decennio	prima	
PIEMONTE.....	76	55	16	24	15
VALLE D'AOSTA.....	1	=	=	=	=
LOMBARDIA.....	187	109	33	53	23
TRENTINO A.A.....	11	9	3	1	5
VENETO.....	116	63	19	29	15
FRIULI V.G.....	27	16	3	3	10
LIGURIA.....	30	18	9	7	2
EMILIA-ROMAGNA....	88	56	22	30	4
TOSCANA.....	93	58	26	14	18
LAZIO.....	63	16	2	4	10
MARCHE.....	34	21	9	10	2
UMBRIA.....	19	7	2	5	=
ABRUZZO.....	26	6	=	1	5
MOLISE.....	4	=	=	=	=
CAMPANIA.....	122	27	10	4	13
PUGLIA.....	119	35	10	13	12
BASILICATA.....	14	4	1	2	1
CALABRIA.....	41	4	2	1	1
SICILIA.....	127	61	20	15	26
SARDEGNA.....	32	9	4	5	=
T O T A L I	1.230	574	191	221	162

Il quadro emergente dall'indagine, unito alla indubbia influenza che una aggiornata tenuta degli inventari ha sulla gestione del patrimonio e, in definitiva, sulla corretta e completa compilazione del conto consuntivo, induce a rappresentare la necessità che sia disposto l'aggiornamento a data corrente degli inventari dei beni patrimoniali, mobili ed immobili, degli enti locali territoriali.

Sarebbe comunque auspicabile l'adozione di un sistema moderno, coordinato e logico di contabilità patrimoniale che rinnovi anche gli schemi di inventario risalenti alla circolare del Ministero dell'interno del 1904, tuttora operante.

CAPITOLO IX

**RELAZIONI ILLUSTRATIVE DI CUI ALL'ART. 22
DEL D.P.R. 19 GIUGNO 1979, N. 421**

**1. Relazioni illustrative di cui all'art. 22 del
D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421.**

L'art. 22 del D.P.R. 19 giugno 1979 n. 421 (Coordinamento delle disposizioni regolanti la contabilità delle province e dei comuni con le disposizioni di cui alla legge 5 agosto 1978 n. 468 e di cui alla legge 19 maggio 1976 n. 335) dispone che: "Al rendiconto dei comuni e delle province è allegata una illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico dei dati stessi, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto".

Risultano pervenute alla Corte dei conti le relazioni illustrative dei dati consuntivi 1983 relative ai comuni e alle province indicate nel prospetto riportato alla pagina seguente. In questo sono messi a raffronto numericamente gli enti tenuti a redigere la relazione

<u>Regioni</u>	<u>Enti tenuti all'invio delle relazioni</u>		<u>Relazioni pervenute</u>	
	<u>Comuni</u>	<u>Province</u>	<u>Comuni</u>	<u>Province</u>
VALLE D'AOSTA	1	-	0	-
PIEMONTE	30	6	11	4
LOMBARDIA	53	9	20	6
TRENTINO A.A.	4	-	0	-
VENETO	27	7	9	4
FRIULI V.GIULIA	5	4	1	3
LIGURIA	10	4	3	1
EMILIA ROMAGNA	31	8	11	4
TOSCANA	35	9	16	4
MARCHE	13	4	1	3
UMBRIA	9	2	2	1
LAZIO	28	5	4	0
ABRUZZO	12	4	0	2
MOLISE	3	2	0	0
CAMPANIA	50	5	2	0
PUGLIA	43	5	1	1
BASILICATA	2	2	0	2
CALABRIA	12	3	1	0
SICILIA	47	9	7	2
SARDEGNA	<u>10</u>	<u>4</u>	<u>0</u>	<u>1</u>
	425	92	89	38

anzidetta e quelli che hanno provveduto a trasmetterla alla Corte. Occorre però considerare che una specifica situazione di inadempienza all'obbligo di legge anzi riportato si riscontra nei riguardi di quegli enti che non solo non hanno inviato la relazione illustrativa, ma non hanno provveduto a trasmettere alla Corte i consuntivi relativi all'esercizio 1983: si tratta di n.178 comuni e n. 18 province con popolazione superiore a 20.000 abitanti (n. 23 comuni e n. 3 province nell'Italia settentrionale, n. 32 comuni e n. 4 province nell'Italia centrale e n. 123 comuni e n. 11 province nell'Italia meridionale e insulare).

In complesso, hanno corrisposto alla richiesta di cui al citato art. 22 del D.P.R. 19.6.1979 n. 421, su 425 comuni e 92 province tenuti per legge all'illustrazione dei dati consuntivi, solo 89 amministrazioni comunali (ossia circa il 20%) e 38 amministrazioni provinciali (ossia circa il 38%).

Si ritiene doveroso segnalare che le regioni che hanno inviato il più elevato numero di relazioni illustrative sono state:

- la Lombardia (che ha inviato 20 relazioni comunali rispetto a 54 richieste).
- l'Emilia Romagna (che ha inviato 10 relazioni comunali rispetto a 31 richieste)
- la Toscana (che ha inviato 16 relazioni comunali ri-

spetto a 35 richieste)

- il Veneto ha inviato numerose relazioni comunali ma in gran parte di comuni inferiori ai 20.000 abitanti mentre delle amministrazioni tenute all'invio (27) solo 9 hanno ottemperato all'obbligo.

In tutti gli altri casi l'invio delle relazioni è stato largamente inferiore agli obblighi di legge.

Per le amministrazioni provinciali i dati sull'invio del documento sono piuttosto deludenti salvo i casi del Piemonte, della Lombardia, del Friuli Venezia Giulia, delle Marche, della Toscana e della Basilicata, per le quali si è avuta una percentuale superiore al 50% rispetto a quanto richiesto per legge; in tutti gli altri casi le risposte sono state di gran lunga inferiori di numero se non addirittura nulle.

Talune regioni hanno inviato un consistente numero di relazioni, ma per la maggior parte relative a comuni con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti e, quindi, non rientranti nel disposto di cui al citato articolo 22.

Non pochi enti hanno corrisposto alle richieste di legge inviando relazioni generiche, indicative di semplici tendenze nella gestione di bilancio, con scarse precisazioni di cifre relative alla natura, al costo e al rendimento economico dei servizi resi alla collettività dei cittadini. Se la carenza di dati può essere in

parte spiegata, in taluni casi, con il ridotto numero di abitanti e con le circoscritte dimensioni delle amministrazioni (ci si riferisce in particolare ai comuni), non altrettanto comprensibile appare in molti casi l'assenza di indicazioni cifrate dei costi dei vari servizi e, soprattutto, la mancanza di dati relativi alla copertura della spesa mediante entrate ad hoc.

Nella relazione della Corte sulla gestione degli enti locali per l'esercizio finanziario 1981 era stato sottolineato che l'illustrazione di cui all'art. 22 del DPR 19.6.1979 n. 421 avrebbe dovuto chiarire il significato amministrativo ed economico dei dati consuntivi di bilancio. Orbene, nella grande maggioranza dei documenti inviati è risultata totalmente o parzialmente carente proprio l'illustrazione di questo significato dei dati stessi; per lo più limitata ad una indicazione sintetica dei dati di bilancio senza alcuna precisazione sui motivi, ad esempio, delle talvolta cospicue diversità tra previsioni iniziali e definitive e sugli ancor più accentuati divari tra accertamenti o impegni e riscossioni e pagamenti. Ciò, soprattutto, con riferimento alla voce degli investimenti.

Si è notato, altresì, un non giustificato "pudore" a mettere chiaramente in evidenza il troppo basso e ingiustificato tasso di copertura di taluni servizi, spiegato talvolta con considerazioni di natura "socia-

le" che non giustificano il trasferimento sull'intera collettività di servizi che dovrebbero essere totalmente o per gran parte coperti dagli utenti degli stessi (es. la raccolta dei rifiuti solidi urbani).

Sempre nella relazione prima indicata sulla gestione degli enti locali del 1981 si osservava che scopo della illustrazione dei comuni e delle province era quello di consentire "l'individuazione delle condizioni di funzionalità degli enti locali e dell'efficienza dei singoli apparati organizzativi in rapporto alle scelte operate in sede di impostazione del bilancio di previsione, con particolare riferimento agli impieghi delle risorse contemplate anche nei bilanci pluriennali, per quegli enti che vi siano tenuti". Ora, salvo alcuni lodevoli casi, nei quali le relazioni di cui al citato art. 22 del DPR n. 421 del 1979 sono redatte in modo completo e con linguaggio chiaro e abbondanza di dati, la maggior parte dei documenti inviati dagli enti sono carenti proprio degli elementi atti a consentire l'individuazione delle condizioni di funzionalità degli enti locali e di efficienza degli apparati organizzativi. Negli enti con ridotto numero di abitanti è apparsa evidente la tendenza al mantenimento dello "statu quo" amministrativo, mentre negli enti con più elevato livello di popolazione si è abbondato in tabelle e grafici dai quali non sempre è dato rilevare

le condizioni di funzionalità dell'ente stesso e l'efficienza dei suoi apparati.

Benchè le diversità tra i singoli enti locali non possano essere negate e giustifichino diverse condizioni di organizzazione, tuttavia l'esame, pur incompleto, delle illustrazioni di cui al citato art.22 del DPR n. 421 del 1979 potrebbe consentire di delineare uno schema di relazione che contenga limitati, ma significativi, elementi numerici accompagnati da sintetici chiarimenti delle tendenze e degli obiettivi che l'amministrazione dell'ente si era proposti e dei risultati effettivamente conseguiti.

Possono soccorrere al riguardo i criteri di redazione adottati in talune relazioni inviate.

Ci si riferisce, almeno in parte, agli schemi seguiti da talune amministrazioni comunali che illustrano in modo sintetico ed equilibrato i dati consuntivi del bilancio, in modo tale da permettere una più agevole lettura dei dati analitici del conto e concludono con alcune schede riguardanti l'attività dell'ente nel suo complesso e i servizi più rilevanti da essi forniti, con l'indicazione dei costi in rapporto alla popolazione e alla utenza.

Anche i dati sui risultati dei servizi in economia e su quelli a domanda individuale sono a tal proposito rilevanti.

E' significativo che elementi sono offerti anche da schemi adottati da comuni non tenuti per legge a redigere la relazione ai sensi dell'art. 22 del DPR n.421 del 1979.

In talune relazioni, specie quelle dei comuni dell'Italia meridionale ed insulare, è frequente il riferimento alla insufficienza di personale con indicazione del forte divario tra il numero dei posti in organico e quello del personale in servizio, con frequente attribuzione del fenomeno "al blocco delle assunzioni" e a "varie remore politiche".

CAPITOLO X

PIANI GENERALI DI RIORGANIZZAZIONE

1. Quadro di riferimento normativo e dati di indagine.

La disciplina dei piani di riorganizzazione - richiamata e valutata ampiamente nelle relazioni degli anni precedenti alle quali si rinvia - costituisce dato normativo di raccordo tra potere di coordinamento statale e autonomia delle amministrazioni locali.

Detta disciplina esprime l'esigenza che la cura degli interessi pubblici emergenti nell'ordinamento si realizzi in modo sostanzialmente soddisfacente e non solo formalmente corretto.

Il problema centrale della legalità amministrativa secondo l'indicazione del legislatore sta nella correlazione tra attuazione e buona attuazione della legge.

In una struttura amministrativa pluralistica la buona amministrazione non può valutarsi considerando solo la legittimità formale degli atti, ma è la risultante di due momenti, da un lato l'attività (e non l'atto singolo) dinamicamente rivolta al perseguimento di un fine (soddisfacimento di pubblici interessi) e dall'altro la combinazione ottimale dell'attività di una pluralità di centri compresenti nella organizzazione che tendono a realizzare il buon andamento dell'ammi

nistrazione che è armonia di interessi emergenti. A tal fine l'organizzazione può essere considerata da un duplice angolo visuale: strutturale e funzionale.

Il profilo funzionale ha carattere così generico tale da rivelarsi inutile se non integrato da mezzi anche minimi intesi ad assicurare un risultato effettivo di composizione di interessi. L'esame di questi mezzi porta ad individuare forme di procedimento.

In sostanza, alla base dell'organizzazione sta l'idea di un risultato che assicuri la ponderata soddisfazione di interessi pubblici.

Tale concetto è però estremamente generico senza una specificazione di mezzi e tali mezzi ineriscono all'organizzazione, onde la nozione funzionale tende ad esplicitarsi in una serie di specificazioni di carattere strutturale.

Tali specificazioni strutturali devono essere idonee a perseguire un risultato: la realizzazione di alcuni obiettivi essenziali di azione desumibile dal complesso dei dati normativi, che nel caso in esame sono la massima efficienza e produttività di gestione (art.4 D.L. 10.11.1978 n. 702 come convertito nella legge 8.1.1979 n. 3).

La legislazione statale in materia di organizzazione degli enti locali è rivolta a coordinare l'azione di questi ultimi con quella svolta dall'Amministrazione dello Stato e quindi il coordinamento è il risultato es

senziale di un incontro di attività di una pluralità di soggetti. Il principio di coordinamento ha rilievo in due ambiti:

- a) quello del rapporto, anche sotto il profilo organizzativo, tra uffici appartenenti ad enti diversi, cioè uffici di enti locali, uffici regionali, uffici statali;
- b) all'interno dell'apparato degli enti locali in quanto è proprio la generalità delle competenze di questi enti che impone non solo ripartizione di competenze, ma anche funzionalizzazioni e collegamenti nell'esercizio delle competenze; il che si traduce sotto il profilo dei moduli organizzativi nella adozione di strumenti di coordinamento tra apparati.

Tuttavia, il coordinamento ha un valore strumentale al buon andamento, che è un precetto di scopo tendente a realizzare un certo modo di composizione di pubblici interessi.

In relazione al buon andamento gli elementi organizzativi costituiscono criteri di aggregazione e di specificazione degli interessi pubblici e contribuiscono a rendere ostensivo un primo livello di esplicitazione normativa del parametro valutativo individuato nel principio di buon andamento.

L'indagine sui piani di riorganizzazione al terzo anno di referto al Parlamento si fonda e si giustifica se intesa a verificare l'esistenza di effettivi risultati conseguiti dagli enti locali a seguito della normativa statale emanata per realizzare, nel rispetto delle autonomie e con ampio decentramento, l'obiettivo di fondo e cioè il conseguimento degli scopi assunti nei fini dell'ente pubblico consistenti nella migliore prestazione ai cittadini di pubblici servizi.

La trasformazione strutturale dell'ente locale è stata voluta a tal fine e, pertanto, si tratta di constatare in quale misura gli enti abbiano corrisposto alla esigenza di novità postulata dalla normativa statale in tema di piani di riorganizzazione, specificazioni strutturali, non staticamente, ma dinamicamente tendenti, mediante forme procedimentali, a conseguire risultati.

In questo quadro e in questa prospettiva si riferiscono al Parlamento le risultanze di alcune indagini svolte in relazione all'attuazione dei piani di riorganizzazione delle amministrazioni provinciali e comunali, che attraverso forme procedimentali precostituite dal legislatore tendono all'obiettivo finale di efficienza e produttività, che in via indiretta e di approssimazione può essere apprezzato anche attraverso

l'esame delle relazioni redatte dagli enti, ex art. 22 D.P.R. n. 421 del 1979, che sono illustrative dei dati di consuntivo con particolare riferimento ai costi sostenuti ed ai risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto.

Prima di entrare nel cuore del problema si circoscrive il campo di indagine al fine di agevolare la lettura della esposizione che segue.

Si è ritenuto in relazione all'anno di riferimento di acquisire elementi in ordine ai seguenti specifici punti, che attengono all'attuazione della normativa procedimentale di indirizzo, stadio propedeutico alle valutazioni afferenti al conseguimento dei risultati:

- I Modifiche ai piani.
- II Stato di attuazione degli stessi e ristrutturazione logistica degli uffici.
- III Corsi di formazione e aggiornamento..
- IV Orario di lavoro adottato.
- V Adeguamento del regolamento organico.
- VI Emanazione del regolamento sulle modalità dei concorsi.

Come è palese, si tratta di argomenti che dal generale degradano verso il particolare per offrire all'Organo rappresentativo della collettività nazionale elementi valutativi in ordine alla flessibilità e capa-

cità, o meno, degli enti locali di corrispondere alle istanze di ammodernamento postulate dalla normativa statale di coordinamento e di programma in materia.

Ai quesiti formulati in materia di piani di riorganizzazione e di gestione del personale hanno risposto, al 30.4.1985, 53 amministrazioni provinciali su 92 e 563 amministrazioni comunali su 1.230 con un tasso di adempimento complessivo, rispettivamente, del 57,61% e del 45,77%.

Tra le amministrazioni provinciali si evidenziano le seguenti percentuali di adempimento nell'ambito delle singole regioni:

Piemonte 66,67%; Lombardia 77,78%; Veneto 57,14%,
Friuli Venezia Giulia 75%; Liguria 75%; Emilia
Romagna, 50%; Toscana 100%; Umbria 100%; Marche 50%;
Lazio 40%; Abruzzo 75%; Molise 50%; Campania 0%; Puglia
40%; Basilicata 50%; Calabria 66,67%; Sicilia 11,11%;
Sardegna 50%.

Le percentuali di adempimento delle amministrazioni comunali nell'ambito delle singole regioni risultano dai seguenti dati:

Valle d'Aosta 100%; Piemonte 61,84%; Liguria 56,67%;
Lombardia 56,68%; Veneto 51,72%; Trentino Alto Adige

72,73%; Friuli Venezia Giulia 51,85%; Emilia Romagna 63,64%; Toscana 62,37%; Marche 55,88%; Umbria 52,63%; Lazio 28,57%; Abruzzo 19,23%; Molise 0%; Campania 22,95%; Basilicata 42,86%; Puglia 31,09%, Calabria 9,76%; Sicilia 48,82%; Sardegna 21,88%.

Va precisato che non sempre gli enti adempienti hanno fornito coerenti e puntuali risposte ai quesiti posti mediante formulari.

2. Modifiche ai piani di riorganizzazione.

I piani di riorganizzazione - come evidenziato nelle precedenti relazioni - sono atti programmatori di fatti della realtà locale in divenire che per esigenze di osservazione e di referto possono essere valutati in relazione ad un ciclo temporale, convenzionalmente assunto come periodo di riferimento, ma per loro natura tendono a subire una costante evoluzione.

La prima indagine è intesa a constatare la entità delle modifiche apportate in corso di esercizio (poiché deve ritenersi definitivamente chiuso il ciclo della adozione) ed a distinguere - seguitando nel tipo di ricerca svolto nel 1982 - tra modifiche sottoposte ai comitati regionali di controllo e modifiche esaminate dalla Commissione centrale per la finanza locale.

La distinzione - come è noto - non è priva di si-

gnificato, poiché gli enti hanno fatto luogo ad attuazioni progressive dei piani per evitare le complesse procedure e i tempi lunghi necessari per l'approvazione da parte della CCFL, richiesta ove il numero dei posti di pianta organica fosse superiore a quello del personale in servizio al 1976 con gli incrementi consentiti dalla successiva legislazione.

Dall'analisi dei dati disponibili - riportati nei prospetti delle pagine seguenti che riguardano le amministrazioni provinciali e comunali - si evince che solo un limitato numero di enti, fra quelli che hanno fornito gli elementi, ha ritenuto di dover variare i piani di riorganizzazione durante il 1983.

Infatti, nessuna modifica ha avuto luogo, per le amministrazioni provinciali, nell'ambito delle regioni: Liguria, Marche, Abruzzo, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Nell'ambito delle restanti regioni - eccettuata la Campania che non ha risposto al quesito - le modifiche intervenute sono solo 16 e, pertanto, deve ritenersi che i piani abbiano conseguito un assetto stabilizzato.

Per quanto concerne le amministrazioni comunali, a parte gli enti del Molise i cui dati mancano, le modifiche sono state di numero limitato, poiché solo 118 su 563 ne hanno disposte.

In tema di ricorso agli organi di controllo viene

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

<u>R E G I O N E</u>	Enti Interpellati	Enti Adempienti	Modifiche 1983	Approvazione CORECO	Approvazione CCFL
PIEMONTE.....	6	4	1	1	1
LOMBARDIA.....	9	7	2	2	-
VENETO.....	7	4	1	1	-
FRIULI V. GIULIA..	4	3	1		1
LIGURIA.....	4	3	-	-	-
EMILIA-ROMAGNA....	8	4	2	2	-
TOSCANA.....	9	9	3	3	-
UMBRIA.....	2	2	2	2	1
MARCHE.....	4	2	-	-	-
LAZIO.....	5	2	1	-	1
ABRUZZO.....	4	3	-	-	-
MOLISE.....	2	1	1	1	-
CAMPANIA.....	5	-	-	-	-
PUGLIA.....	5	2	1	-	1
BASILICATA.....	2	2	1	1	-
CALABRIA.....	3	2	-	-	-
SICILIA.....	9	1	-	-	-
SARDEGNA.....	4	2	-	-	-

Hanno sottoposto modifiche sia al CORECO che alla CCFL le amministrazioni provinciali di Alessandria e Perugia.

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

<u>R E G I O N E</u>	Enti Interpellati	Enti Adempienti	Modifiche 1983	Approvazione CORECO	Approvazione CCFL
VALLE D'AOSTA.....	1	1	1	1	-
PIEMONTE.....	76	47	10	5	6
LIGURIA.....	30	17	4	2	2
LOMBARDIA.....	187	106	19	16	7
VENETO.....	116	60	7	7	1
TRENTINO A. ADIGE.	11	8	4	4	-
FRIULI V. GIULIA..	27	14	4	3	2
EMILIA-ROMAGNA....	88	56	17	15	5
TOSCANA.....	93	58	15	14	1
MARCHE.....	34	19	6	4	2
UMBRIA.....	19	10	3	2	1
LAZIO.....	63	18	2	2	-
ABRUZZO.....	26	5	1	1	-
MOLISE.....	4	-	-	-	-
CAMPANIA.....	122	28	7	5	3
BASILICATA.....	14	6	1	1	-
PUGLIA.....	119	37	3	1	2
CALABRIA.....	41	4	-	-	-
SICILIA.....	127	62	12	8	4
SARDEGNA	32	7	2	1	1

Hanno sottoposto modifiche sia al CORECO che alla CCFL: 1 comune del Piemonte; 4 della Lombardia; 1 del Veneto; 1 del Friuli Venezia Giulia; 3 dell'Emilia-Romagna; 1 della Campania.

confermata la preferenza - messa in luce nelle precedenti relazioni - per i CORECO, anziché per la C.C.F.L..

Infatti, nell'ambito provinciale, a fronte di 13 approvazioni da parte dei CORECO, solo 5 enti hanno richiesto l'approvazione della C.C.F.L.

Nell'ambito comunale 92 modificazioni sono state approvate dai CORECO e 37 dalla C.C.F.L. o dalla C.R.F.L. nell'ambito della regione Sicilia.

Tra i comuni appartenenti all'XI e X fascia demografica, solo Verona ha deliberato modifiche nel 1983, mentre non ne hanno deliberate: Torino, Genova, Milano (anche se una modifica 1981 è stata approvata nel 1983 dalla CCFL), Venezia, Trieste, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Messina.

Mancano i dati di Napoli, Palermo e Catania.

I dati esposti sembrano legittimare la conclusione che il ciclo di adozione e impostazione dei piani di riorganizzazione volga al declino, poiché pochi enti, ed in particolare nessuno dei comuni di maggiore consistenza demografica, hanno adottato modifiche nel corso dell'esercizio di riferimento..

Per contro possono costituire oggetto di più perspicue notazioni i livelli di attuazione dei piani stessi.

Infatti i piani contengono elementi di programma

che vanno trasfusi nella realtà mediante i correlativi provvedimenti attuativi.

3. Stato di attuazione dei piani e ristrutturazione logistica degli uffici.

Per lungo tempo l'interesse ai problemi dell'organizzazione è stato minimo e gli istituti di organizzazione hanno formato oggetto di studio e riflessione segnatamente per le conseguenze che ne derivavano per i terzi ed erano quindi studiati in chiave di attività.

Oggi i termini della polarizzazione vanno invertiti ed ogni organizzazione appare come un congegno costituito per conseguire uno scopo e sembra questa l'ottica che ha mosso il legislatore nel prevedere da parte degli enti locali l'emanazione dei piani di riorganizzazione.

In sostanza, si presuppone che, attraverso questi meccanismi, gli scopi di interesse pubblico di pertinenza degli enti locali possano raggiungere una soddisfazione maggiore di quella che si avrebbe in mancanza di tali moduli organizzativi. Altrimenti, la presenza di un certo tipo di organizzazione sarebbe ingiustificata.

Di qui l'utilità a verificare lo stato di attuazione della nuova organizzazione, nonché l'entità dei mezzi materiali e personali predisposti. A parte l'in-

dagine sul personale che va rinviata al capitolo che segue, occorre qui dar conto dell'impiego dei mezzi materiali coinvolti nell'attività di riorganizzazione.

In argomento va notato che, in atto, i piani hanno avuto prevalentemente parziale attuazione sia nell'ambito delle amministrazioni provinciali che comunali, come può evincersi dai prospetti di cui alle pagine che seguono.

Infatti, su 53 amministrazioni provinciali solo 11 (e cioè il 20,75% di quelle esaminate) hanno dato integrale attuazione al piano di riorganizzazione e cioè: 2 in Lombardia, 1 nel Veneto, 2 nel Friuli Venezia Giulia, 1 in Liguria; 1 in Emilia Romagna, 2 in Toscana; 1 in Umbria, 1 nelle Marche.

Lo stesso tipo di fenomeno si riscontra in ambito comunale, poiché 56 comuni (e cioè il 9,95% dei censiti) su 563 hanno integralmente assolto l'onere.

Riguardo ai comuni a maggiore intensità demografica (fasce X e XI), a parte Bari, che ha comunicato di non aver adottato alcun provvedimento esecutivo, hanno attuato parzialmente il piano: Genova, Milano, Venezia, Trieste, Verona, Bologna, Firenze, Roma, Messina. Torino non ha risposto allo specifico quesito. Mancano i dati (poiché non trasmessi) di: Napoli, Palermo, Catania.

La mancata integrale attuazione da parte degli enti di maggiori dimensioni induce a ritenere che le com-

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

<u>R E G I O N E</u>	Enti Interpellati	Enti Adempienti	Attuazione Totale Piano	Attuazione Parziale	Ristrutturaz. Logist. Uffici
PIEMONTE.....	6	4	-	4	2
LOMBARDIA.....	9	7	2	5	1
VENETO.....	7	4	1	3	-
FRIULI V. GIULIA..	4	3	2	1	2
LIGURIA.....	4	3	1	2	2
EMILIA-ROMAGNA....	8	4	1	3	2
TOSCANA.....	9	9	2	7	1
UMBRIA.....	2	2	1	1	1
MARCHE.....	4	2	1	1	1
LAZIO.....	5	2	-	2	-
ABRUZZO.....	4	3	-	3	1
MOLISE.....	2	1	-	1	-
CAMPANIA.....	5	-	-	-	-
PUGLIA.....	5	2	-	2	-
BASILICATA.....	2	2	-	2	-
CALABRIA.....	3	2	-	2	-
SICILIA.....	9	1	-	1	-
SARDEGNA.....	4	2	-	2	-

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

<u>R E G I O N E</u>	Enti Interpellati	Enti Adempienti	Attuazione Totale Piano	Attuazione Parziale	Ristrutturaz. Logist. Uffici
VALLE D'AOSTA.....	1	1	1	-	-
PIEMONTE.....	76	47	6	41	12
LIGURIA.....	30	17	1	16	1
LOMBARDIA.....	187	106	3	103	26
VENETO.....	116	60	1	59	13
TRENTINO A. ADIGE.	11	8	-	8	-
FRIULI V. GIULIA..	27	14	3	11	1
EMILIA-ROMAGNA....	88	56	17	39	12
TOSCANA.....	93	58	15	43	29
MARCHE.....	34	19	-	19	6
UMBRIA.....	19	10	-	10	4
LAZIO.....	63	18	-	18	3
ABRUZZO.....	26	5	-	5	1
MOLISE.....	4	-	-	-	-
CAMPANIA.....	122	28	3	25	7
BASILICATA.....	14	6	1	5	2
PUGLIA.....	119	37	1	36	5
CALABRIA.....	41	4	-	4	-
SICILIA.....	127	62	3	59	17
SARDEGNA.....	32	7	1	6	-

plesse procedure di realizzazione del piano, articolantisi in vari sub procedimenti, e i rallentamenti spesso connessi con le approvazioni da parte della CCFL abbiano negativamente influito sulla messa a regime definitiva di tali nuovi strumenti.

Profilo di indubbio interesse in relazione alla materia - come ampiamente giustificato nelle precedenti relazioni alle quali si rinvia - è quello afferente alla ristrutturazione logistica degli uffici per l'ovvia considerazione che l'assolvimento di nuove funzioni va adempiuto non solo mediante l'elemento personale, ma anche avvalendosi di nuovi elementi strumentali.

La ristrutturazione logistica degli uffici è stata attuata, nel corso del 1983, da 13 amministrazioni provinciali e 139 amministrazioni comunali.

In particolare, la ristrutturazione logistica non è stata adottata dalle amministrazioni provinciali del centro-meridione - come emerge dal prospetto che segue - nonché dai comuni delle regioni: Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Calabria, Sardegna.

La ristrutturazione è stata attuata da: 12 comuni su 47 in Piemonte; 1 su 17 in Liguria; 26 su 106 in Lombardia; 13 su 60 nel Veneto; 1 su 14 in Friuli Venezia Giulia; 12 su 56 in Emilia Romagna; 29 su 58 in Toscana; 6 su 19 nelle Marche; 4 su 10 in Umbria; 3 su 18 nel Lazio; 1 su 5 in Abruzzo; 7 su 28

in Campania; 2 su 6 in Basilicata; 17 su 62 in Sicilia.

Fra i comuni delle fasce demografiche XI e X - nel 1983 - hanno ristrutturato gli uffici: Torino, Milano, Verona, Venezia, Firenze. Non hanno disposto in proposito: Genova, Trieste, Bologna, Roma, Bari.

I dati fin qui esposti non consentono di formulare delle conclusioni, anche se si prestano a considerazioni.

Invero, la mancata integrale attuazione dei piani in relazione anche alla mancata prefissione di un termine da parte del legislatore non induce a censure negative, poiché non pare sussista una parità di condizioni soggettive e oggettive fra gli enti locali in materia.

Né può trarsi spunto dalla mancata ristrutturazione logistica degli uffici per formulare giudizi in ordine al buon andamento, o meno, delle amministrazioni in quanto, a parte esigenze di contenimento della spesa che possono aver indotto a privilegiare il settore personale rispetto a quello strumentale, non può aprioristicamente affermarsi l'esigenza di ristrutturazione logistica degli uffici di enti che eventualmente dispongano di sufficienti ed idonei mezzi materiali e strumentali adeguati ai fini da realizzare.

4. Formazione e aggiornamento del personale.

La normativa in materia ha costituito oggetto di specifico esame e di analisi logico-ricostruttiva con particolare riferimento alla disciplina dei corsi nella precedente relazione alla quale si rinvia.

Preme qui solo ricordare (art. 5 D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347) che i corsi - organizzati dalle stesse amministrazioni o da terzi - tendono a perseguire obiettivi specifici, quali la formazione, l'aggiornamento e la riqualificazione del personale per garantire ai dipendenti l'acquisizione della preparazione culturale e professionale necessaria per bene adempiere i compiti da svolgere e, segnatamente, per sopperire ad esigenze di riconversione in relazione ai processi di riordinamento istituzionale e di ristrutturazione organizzativa.

Dai prospetti di cui alle pagine seguenti emergono raggruppati, su base regionale, elementi forniti dagli enti in ordine ai corsi frequentati dal personale dipendente.

In proposito, va precisato che le notizie fornite, talora, sono state frammentarie e lacunose.

Dagli allegati si desume che a nessun corso hanno partecipato i dipendenti delle amministrazioni provinciali comprese nelle regioni Campania e Calabria.

Scarsa la partecipazione nell'ambito delle regioni: Sicilia (1 corso), Basilicata (1), Puglia (1), Mo-

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

R E G I O N E	Enti Interpellati	Enti Adempienti	CORSI SVOLTI			
			organ. ente		non organ.ente	
			FORM.	AGG.	AGG.	RIQUAL.
PIEMONTE.....	6	4	1	1	4	-
LOMBARDIA.....	9	7	1	1	2	-
VENETO.....	7	4	2	2	3	1
FRIULI V. GIULIA..	4	3	-	-	2	-
LIGURIA.....	4	3	1	1	3	-
EMILIA-ROMAGNA....	8	4	1	2	2	-
TOSCANA.....	9	9	-	1	2	-
UMBRIA.....	2	2	1	1	1	1
MARCHE.....	4	2	-	-	-	-
LAZIO.....	5	2	-	-	-	-
ABRUZZO.....	4	3	-	2	1	1
MOLISE.....	2	1	-	1	-	-
CAMPANIA.....	5	-	-	-	-	-
PUGLIA.....	5	2	-	-	-	1
BASILICATA.....	2	2	-	-	1	-
CALABRIA.....	3	2	-	-	-	-
SICILIA.....	9	1	-	-	-	1
SARDEGNA.....	4	2	-	1	1	-

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

R E G I O N E	Enti Interpellati	Enti Adempienti	CORSI SVOLTI			
			organ. ente		non organ.ente	
			FORM.	AGG.	AGG.	RIQUAL.
VALLE D'AOSTA.....	1	1	-	-	-	-
PIEMONTE.....	76	47	5	4	56	7
LIGURIA.....	30	17	-	2	11	-
LOMBARDIA.....	187	106	7	11	42	8
VENETO.....	116	60	1	5	60	19
TRENTINO A. ADIGE.	11	8	1	1	4	-
FRIULI V. GIULIA..	27	14	-	1	6	-
EMILIA-ROMAGNA....	88	56	6	22	26	18
TOSCANA.....	93	58	6	7	22	10
MARCHE.....	34	19	-	2	5	-
UMBRIA.....	19	10	-	-	2	1
LAZIO.....	63	18	1	23	8	8
ABRUZZO.....	26	5	-	-	1	-
MOLISE.....	4	-	-	-	-	-
CAMPANIA.....	122	28	1	2	3	-
BASILICATA.....	14	6	-	1	2	-
PUGLIA.....	119	37	-	1	15	2
CALABRIA.....	41	4	-	-	1	-
SICILIA.....	127	62	-	2	14	-
SARDEGNA.....	32	7	-	-	4	-

lise (1), Sardegna (2), Friuli Venezia Giulia (2), Toscana (3).

Più attive nel settore le amministrazioni comprese nelle regioni: Abruzzo (4), Umbria (4), Lombardia (4), Emilia Romagna (5), Liguria (5), Piemonte (6), Veneto (8).

La preferenza è andata ai corsi di aggiornamento (in totale 35, di cui 13 organizzati dagli enti e 22 da terzi) rispetto ai corsi di formazione (7) ed a quelli di riqualificazione (5).

Analogo l'andamento per quel che riguarda le amministrazioni comunali.

Nessun corso da segnalare in Valle d'Aosta e Molise (di cui mancano i dati).

Poco attivi i comuni delle regioni: Abruzzo (1 corso), Calabria (1), Umbria (3), Basilicata (3), Sardegna (4), Campania (6), Trentino Alto Adige (6), Friuli Venezia Giulia (7), Marche (7).

Hanno riservato maggiore attenzione alla professionalità del personale i comuni della Liguria (13), Puglia (18), Sicilia (16), Lazio (40), Piemonte (72), Toscana (45), Lombardia (68), Veneto (85), Emilia Romagna (72).

Tra i comuni delle fasce XI e X, che hanno fornito elementi, i comuni di Trieste, di Bari e di Messina non hanno organizzato corsi, né inviato personale a corsi

esterni.

Il comune di Torino ha organizzato 5 corsi interni ai quali hanno partecipato 837 dipendenti, con una spesa complessiva di circa 118 milioni ed ha inviato proprio personale (307 unità) a frequentare 41 corsi esterni con un esborso complessivo di oltre 110 milioni.

Il comune di Milano ha genericamente indicato, senza precisazioni, che il proprio personale ha partecipato a corsi di aggiornamento.

Il comune di Genova ha organizzato un corso interno con 202 partecipanti ed ha inviato proprio personale (30 unità) a partecipare a 4 corsi esterni con una spesa di circa un milione.

Il comune di Venezia ha organizzato corsi interni (senza precisarne il numero) ed ha inviato personale (45 unità) a frequentare 21 brevi corsi esterni con una spesa di circa 18 milioni.

Il comune di Verona ha riferito che il personale ha partecipato a 24 corsi di aggiornamento e riqualificazione.

Il comune di Bologna ha segnalato di aver organizzato un corso di formazione e 11 corsi di aggiornamento con la partecipazione di 450 dipendenti con un onere finanziario di circa 30 milioni e di aver inviato personale (5 unità) a frequentare 5 corsi di aggiornamento

con una spesa di circa 4,5 milioni.

Il comune di Firenze ha organizzato 4 corsi interni con la partecipazione di 373 unità di personale sostenendo una spesa di circa 25 milioni ed ha inviato proprio personale (29 unità) a frequentare 5 corsi esterni con un esborso di circa 15 milioni.

Il comune di Roma ha organizzato 23 corsi interni con la partecipazione di oltre 2.000 dipendenti ed una spesa di circa 150 milioni. Personale del comune di Roma (26 unità) ha partecipato ad 8 corsi esterni con una spesa di circa 15 milioni.

In definitiva i comuni hanno privilegiato i corsi di aggiornamento (in totale 366, di cui 84 organizzati dagli enti e 282 da terzi), rispetto ai corsi di riqualificazione (73) e di formazione (28).

Da quanto esposto si desume che la qualificazione del personale, indispensabile fattore per sviluppare la professionalità dei dipendenti mezzo al fine di perseguire l'efficienza e l'economicità dei piani, non ha avuto ovunque la considerazione che meritava. Tuttavia, rispetto all'esercizio precedente, deve riscontrarsi un incremento vistoso, anche se non soddisfacente delle iniziative in materia.

Ancora, deve segnalarsi che non sono stati forniti - come richiesto - tranne lodevoli eccezioni dati specifici e significativi in ordine agli enti terzi inca-

ricati dell'effettuazione dei corsi, al numero dei partecipanti, alla qualifica degli stessi. Inoltre, occorre precisare che - malgrado espresso quesito posto - nessun ente ha formulato giudizi sul profitto tratto dalla frequenza dei corsi dai partecipanti e considerazioni sulla utilità delle iniziative.

5. Orario di lavoro.

L'orario di lavoro è disciplinato a decorrere dal 1° gennaio 1983, ai sensi dell'art. 6 del D.P.R. 25 giugno 1983 n. 347.

La norma - confermativa della durata dell'orario fissato in trentasei ore settimanali dall'articolo 5 del D.P.R. 7 novembre 1980 n. 810 - contiene delle disposizioni miste alternative, secondo le quali l'orario può articolarsi nei seguenti tipi:

- orario unico su sei giorni lavorativi settimanali;
- orario su cinque giorni settimanali con almeno due rientri;
- turnazione per coprire l'intero arco della giornata.

Gli accordi decentrati potranno derogare alle in-

dicare articolazioni fermo restando il limite della ripartizione su almeno cinque giorni. Nell'ambito del medesimo ente è ammessa la coesistenza di forme di orario diverse in relazione alle esigenze di servizio ed è consentita l'introduzione - se funzionalmente possibile e previa regolamentazione - del criterio della flessibilità.

Dall'analisi dei dati forniti dagli enti che emergono dai prospetti di cui alle pagine seguenti risulta una preferenza - da parte delle amministrazioni provinciali - per l'orario unico su sei giorni lavorativi settimanali (33 su 53). Solo 6 enti hanno adottato l'orario su cinque giorni con rientri. Inoltre, presso 14 enti coesistono forme miste di orario articolate su cinque o sei giorni. La turnazione, applicata da 19 enti, non è stata utilizzata da nessun ente delle regioni: Friuli Venezia Giulia, Umbria e Sardegna. La flessibilità di orario ha avuto applicazione presso alcuni enti del nord e del centro, ma è stata esclusa dagli enti delle regioni: Umbria, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Si riscontrano forme di coesistenza di più forme di orario nell'ambito della stessa amministrazione provinciale presso quasi tutte le regioni, con esclusione delle seguenti: Umbria, Lazio, Campania, Basilicata, Calabria e Sardegna.

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

R E G I O N E	Enti Inter- pella- ti	Enti Adem- pien- ti	ORARIO DI LAVORO					
			GIORNI			TURNA- ZIONE	FLESSI- BILITA'	COESI- STENZA
			6	5	5/6			
PIEMONTE.....	6	4	-	1	3	4	3	4
LOMBARDIA.....	9	7	3		4	4	5	6
VENETO.....	7	4	1	1	2	2	3	3
FRIULI V. GIULIA..	4	3	1		2	-	2	2
LIGURIA.....	4	3	2	1	-	3	2	3
EMILIA-ROMAGNA....	8	4	3	-	1	1	3	3
TOSCANA.....	9	9	9	-	-	2	3	4
UMBRIA.....	2	2	2	-	-	-	-	-
MARCHE.....	4	2	2	-	-	-	1	1
LAZIO.....	5	2	1	-	1	-	-	-
ABRUZZO.....	4	3	2	-	1	1	2	3
MOLISE.....	2	1	1	-	-	-	-	-
CAMPANIA.....	5	-	-	-	-	-	-	-
PUGLIA.....	5	2	2	-	-	1	-	1
BASILICATA.....	2	2	2	-	-	-	-	-
CALABRIA.....	3	2	1	1	-	-	-	-
SICILIA.....	9	1	1	-	-	1	-	1
SARDEGNA.....	4	2	-	2	-	-	-	-

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

R E G I O N E	Enti Inter- pella- ti	Enti Adem- pien- ti	ORARIO DI LAVORO					
			GIORNI			TURNA- ZIONE	FLESSI- BILITA'	COESI- STENZA
			6	5	5/6			
VALLE D'AOSTA.....	1	1	-	-	1	-	1	1
PIEMONTE.....	76	47	6	23	18	22	19	22
LIGURIA.....	30	17	9	3	5	4	6	6
LOMBARDIA.....	187	106	20	59	27	38	35	52
VENETO.....	116	60	18	21	21	16	15	24
TRENTINO A. ADIGE.	11	8	1	4	2	3	2	3
FRIULI V. GIULIA..	27	14	6	2	6	6	2	6
EMILIA-ROMAGNA....	88	56	31	25	16	24	17	28
TOSCANA.....	93	58	44	1	13	26	22	33
MARCHE.....	34	19	14	2	3	10	10	10
UMBRIA.....	19	10	10	-	-	4	2	4
LAZIO.....	63	18	16	-	2	5	1	6
ABRUZZO.....	26	5	5	-	-	2	-	2
MOLISE.....	4	-	-	-	-	-	-	-
CAMPANIA.....	122	28	27	1	-	2	1	2
BASILICATA.....	14	6	6	-	-	2	-	2
PUGLIA.....	119	37	30	-	7	9	3	9
CALABRIA.....	41	4	4	-	-	-	-	-
SICILIA.....	127	62	62	-	-	4	2	5
SARDEGNA.....	32	7	5	1	1	1	-	1

Anche i comuni hanno manifestato una preferenza per l'orario unico su sei giorni lavorativi settimanali (313 su 563). L'orario su cinque giorni con rientri è stato adottato da 142 enti, mentre presso 122 comuni sono applicate forme miste di orario articolate su sei o cinque giorni.

Va rilevato che le forme di orario articolato su cinque giorni e quelle miste (5/6 giorni) non hanno avuto applicazione fra gli enti compresi nelle regioni: Umbria, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Sicilia.

La turnazione, invece, giustificata dalla esigenza di erogazione di pubblici servizi che non consentono soluzione di continuità, ha avuto consistente applicazione nell'ambito delle regioni: Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Marche. Modesta diffusione fra gli enti delle regioni: Liguria, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Lazio, Abruzzo, Campania, Basilicata, Puglia, Sicilia, Sardegna. Non si è fatto ricorso ad essa nell'ambito delle regioni: Valle d'Aosta e Calabria. La flessibilità d'orario ha riscontrato maggior favore fra gli enti del nord e del centro, mentre non è stata affatto utilizzata dagli enti appartenente alle regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Sardegna.

Analogo andamento è riscontrabile per quanto attiene alla coesistenza di più forme di orario all'in-

terno dello stesso comune, poiché la forma mista è stata scarsamente adottata dagli enti appartenenti alle regioni: Campania, Basilicata, Sicilia, Sardegna ed è stata esclusa in Calabria.

Dei comuni a maggiore densità demografica hanno utilizzato a pieno le varie forme e articolazioni consentite dall'ordinamento: Torino, Genova, Verona, Bologna.

6. Regolamenti da emanare.

L'accordo approvato con D.P.R. 25 giugno 1983 n. 347 (emanato in armonia con la legge quadro sul pubblico impiego) avente decorrenza giuridica ed economica dal 1° gennaio 1983 prevede, fra l'altro, l'obbligo per gli enti locali di adeguare i propri regolamenti organici (art. 23) ai contenuti dell'accordo entro sei mesi dalla pubblicazione (G.U. n. 197 del 20.7.1983) del decreto presidenziale di recepimento dell'accordo, disponendo in ogni caso la cessazione dell'efficacia degli istituti economico-normativi previsti dai regolamenti vigenti in contrasto con quelli del nuovo accordo dalla data di entrata in vigore dello stesso.

Lo stesso accordo (art. 24) obbliga, altresì, gli enti ad emanare un regolamento sulle modalità dei con-

corsi stabilendo che fino alla data di entrata in vigore del nuovo regolamento possono essere espletati solo i concorsi già indetti.

Si tratta di obblighi specifici al cui adempimento sono subordinate precipue esigenze di funzionalità.

Le due norme sopra richiamate costituiscono dei vincoli teleologici del D.P.R. che disciplina l'organizzazione e l'attività degli enti locali e, pertanto, sembra che detti atti amministrativi generali costituiscano procedimenti che consentono, con la concatenazione degli atti attraverso i quali si svolgono, il complessivo soddisfacimento di interessi di diversa intensità in relazione ad un'unica fattispecie in senso lato: la funzionalità dell'amministrazione.

In buona sostanza l'adeguamento del regolamento organico e l'emanazione del regolamento sulle modalità dei concorsi rappresentano valori espressi dalle norme del D.P.R. non come fine ultimo, ma come fine strumentale rispetto al raggiungimento dei fini specifici e degli interessi primari enucleati dall'ordinamento in relazione alla efficienza delle sue istituzioni.

La tempestiva osservanza degli indicati precetti di scopo sembra possa costituire un sintomo di buon andamento delle amministrazioni.

Le risultanze degli specifici quesiti posti al riguardo emergono dai prospetti di cui alle pagine che seguono e che riassumono separatamente i dati forniti

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

<u>R E G I O N E</u>	Enti Interpellati	Enti Adempienti	ADEMPIMENTI Regolamentari	
			Regol. Organico	Regol. Concorsi
PIEMONTE.....	6	4	1	1
LOMBARDIA.....	9	7	1	5
VENETO.....	7	4	-	1
FRIULI V. GIULIA..	4	3	-	2
LIGURIA.....	4	3	2	2
EMILIA-ROMAGNA....	8	4	1	2
TOSCANA.....	9	9	1	2
UMBRIA.....	2	2	-	-
MARCHE.....	4	2	-	1
LAZIO.....	5	2	-	1
ABRUZZO.....	4	3	-	2
MOLISE.....	2	1	-	-
CAMPANIA.....	5	-	-	-
PUGLIA.....	5	2	-	-
BASILICATA.....	2	2	-	-
CALABRIA.....	3	2	-	-
SICILIA.....	9	1	-	-
SARDEGNA.....	4	2	-	1

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

<u>R E G I O N E</u>	Enti Interpellati	Enti Adempienti	ADEMPIMENTI Regolamentari	
			Regol. Organico	Regol. Concorsi
VALLE D'AOSTA.....	1	1	-	1
PIEMONTE.....	76	47	8	24
LIGURIA.....	30	17	-	3
LOMBARDIA.....	187	106	8	50
VENETO.....	116	60	6	32
TRENTINO A. ADIGE.	11	8	3	2
FRIULI V. GIULIA..	27	14	1	3
EMILIA-ROMAGNA....	88	56	4	26
TOSCANA.....	93	58	3	9
MARCHE.....	34	19	-	9
UMBRIA.....	19	10	1	4
LAZIO.....	63	18	5	4
ABRUZZO.....	26	5	2	1
MOLISE.....	4	-	-	-
CAMPANIA.....	122	28	5	3
BASILICATA.....	14	6	1	3
PUGLIA.....	119	37	5	9
CALABRIA.....	41	4	-	-
SICILIA.....	127	62	13	11
SARDEGNA.....	32	7	-	1

dalle amministrazioni provinciali e comunali.

In tema di adeguamento dei regolamenti organici va segnalato l'adempimento da parte di un numero estremamente limitato di amministrazioni provinciali: una del Piemonte; una della Lombardia; due della Liguria; una dell'Emilia; una della Toscana; nessuna del Veneto, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

Analogo andamento è riscontrabile in ordine alle amministrazioni comunali adempienti: otto nel Piemonte; otto in Lombardia; sei nel Veneto; tre nel Trentino Alto Adige; una nel Friuli Venezia Giulia; quattro in Emilia; tre in Toscana; una in Umbria; cinque nel Lazio; due in Abruzzo; cinque in Campania; una in Basilicata; cinque in Puglia; tredici in Sicilia; nessuna in Valle d'Aosta, Liguria, Marche, Molise, Calabria, Sardegna.

I comuni a maggiore densità demografica risultano tutti inadempienti e tra questi solo Milano e Bari hanno comunicato di aver provveduto nel 1984; mentre per Firenze l'adempimento è in corso.

Quanto all'emanazione dei regolamenti sulle modalità dei concorsi è evidenziabile un elevato tasso di

inadempienza.

Infatti, hanno provveduto in proposito, fra le amministrazioni provinciali: una in Piemonte, cinque in Lombardia; una nel Veneto; due nel Friuli Venezia Giulia; due in Liguria; due in Emilia Romagna; due in Toscana; una nelle Marche; una nel Lazio; due in Abruzzo; una in Sardegna; nessuna in Umbria, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia.

Le amministrazioni comunali attive in argomento sono state: una in Valle d'Aosta; ventiquattro in Piemonte; tre in Liguria; cinquanta in Lombardia; trentadue nel Veneto; due in Trentino Alto Adige; tre in Friuli Venezia Giulia; ventisei in Emilia Romagna; nove in Toscana; nove nelle Marche; quattro in Umbria; quattro nel Lazio; una in Abruzzo; tre in Campania; tre in Basilicata; nove in Puglia; undici in Sicilia: una in Sardegna. Mancano i dati del Molise. Nessun comune della Calabria ha comunicato di aver provveduto.

Dei comuni a maggiore densità demografica: Venezia e Messina hanno provveduto; Genova ha deliberato il 7.2.1984, ma il CORECO ha annullato il provvedimento; Milano, Verona e Bari hanno provveduto nel 1984; per Firenze l'adempimento è in corso.

CAP. XI

PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI E PROBLEMATICHE ATTUALI.

1. Considerazioni preliminari sulla gestione del personale.

La verifica sullo stato di attuazione della nuova organizzazione svolta nel precedente capitolo in ordine agli elementi strutturali dei piani va integrata dall'indagine sul personale che costituisce la componente più rilevante nel comparto della spesa corrente degli enti locali e concorre, in notevole misura, alla sua lievitazione.

Ne deriva l'utilità di evidenziare in materia - in coerenza con quanto asserito nel primo paragrafo del capitolo che precede - alcune risultanze per valutare l'adeguamento, o meno, da parte degli enti locali (e dell'organo statale Commissione centrale per la finanza locale, che opera in rapporto di vincolo strumentale con essi a scopo di garanzia dell'ordinamento) al processo di trasformazione voluto dal legislatore in materia.

Gli specifici quesiti che sono stati posti alle amministrazioni provinciali e comunali concernono:

- I le piante organiche;
- II i ruoli organici del personale in servizio di ruolo, nonché specifici riferimenti al personale non di ruolo;
- III i dati sul personale straordinario;
- IV gli inquadramenti alla stregua del D.P.R. n.347 del 1983.

Si tratta, come è palese, di argomenti che, pur non esaustivi della vastissima problematica sul tema, costituiscono elementi fondamentali in funzione degli scopi assunti a fondamento della legislazione statale di coordinamento teleologicamente orientati alla produttività dei servizi forniti ai cittadini, da realizzarsi anche mediante l'efficiente ed economico impiego del personale.

Tale obiettivo strumentale va perseguito secondo l'indirizzo indicato dal legislatore, anche attraverso il contenimento della spesa, realizzabile limitando al necessario le assunzioni di personale.

La rilevanza delle analisi svolte emerge dalle seguenti considerazioni.

Il limite massimo di espansione alle assunzioni da parte di un ente è costituito dalla pianta organica, che indica - come è noto - la dotazione di personale assegnata ai vari uffici dell'ente con la corrispondente qualifica e cioè i posti ai quali devono essere as-

segnate le varie unità di personale.

I ruoli del personale, invece, sono gli elenchi delle persone assunte ai vari posti ed indicano quindi l'entità dei dipendenti effettivamente in servizio. Gli impiegati non possono eccedere la dotazione prevista dalla pianta organica e non sempre la coprono per intero.

Solo per esigenze eccezionali, inderogabili e determinate nella durata, gli enti possono assumere - al di fuori della pianta organica - personale straordinario.

2. Piante organiche e controllo statale.

Gli ampliamenti di pianta organica che comportino istituzione di posti indispensabili per il funzionamento di opere di nuova realizzazione, ivi inclusi i servizi per il controllo degli scarichi e per la gestione degli impianti di depurazione, sono soggetti - come è noto - al controllo dei CORECO, mentre gli altri ampliamenti che determinino aumento della spesa (art. 7 D.L. 7.5.1980 n. 153 come convertito nella legge 7.5.1980 n. 299) sono subordinati all'approvazione della Commissione centrale per la finanza locale.

La precipua funzione di tale organo, ritenuta legittima anche dal giudice costituzionale, è quella di realizzare il raccordo - secondo l'articolo 119 della Costituzione, nell'ambito del settore pubblico allargato - fra bilancio statale e bilanci comunali e provinciali, al fine ultimo di assicurare su scala nazionale la equilibrata espansione organizzativa degli enti ed una più perequata distribuzione delle limitate risorse disponibili.

La conformità dei provvedimenti degli enti locali alla disciplina recata dall'ordinamento vigente viene valutata, come è noto, alla stregua dei principi da ultimo precisati nell'art. 20 del D.L. 28 febbraio 1981 n. 38 come convertito nella legge 23 aprile 1981 n.153.

Nell'esplicazione della sua funzione di garanzia e di limite, la Commissione e l'attività da essa svolta sono state oggetto di critiche, quali: il limitato numero di componenti in relazione alla complessità dell'attività da svolgere; le modalità di esternazione del controllo apparse insoddisfacenti; l'osservazione dei risultati dell'attività quadriennale del consesso concretatisi in asseriti ampliamenti di piante organiche per 85.000 addetti presso i comuni a fronte di 450.000 unità in servizio, con un incremento del 19% circa e ciò in contrasto con gli obiettivi di contenimento della spesa che hanno caratterizzato la legislazione in

materia di finanza locale.

E' stato anche affermato che, ove le caratteristiche della legislazione in materia di finanza locale in essere (valide fino al 1985 compreso) fossero mantenute, la Commissione - organo centrale di controllo - perderebbe di significato, poiché, in tale sistema, lo Stato controlla in termini quantitativi assai rigidi, sia la dinamica dell'entità dei trasferimenti, sia il riequilibrio fra le dotazioni finanziarie dei diversi enti. Il riequilibrio sarebbe gestito in termini finanziari e non occorrerebbe sovrapporre a questa forma di programmazione finanziaria un controllo di merito su una specifica posta di spesa, quale è quella del personale.

Le notazioni critiche esposte - e segnatamente quelle da ultimo richiamate concernenti gli incrementi delle piante organiche e la sopravvenuta inutilità della funzione in atto svolta dalla Commissione non meritano completa adesione.

In proposito, sembra doveroso richiamare l'attenzione dell'Organo rappresentativo della collettività nazionale su alcuni elementi normativi e di fatto presupposti che giustificano l'operato della Commissione e fondano l'esigenza della permanenza nell'ordinamento della funzione attualmente svolta.

Anzitutto va ricordato che, con il D.L. 17 gen-

naio 1977 n. 2 come convertito nella legge 17 marzo 1977 n. 62 (artt. 9 e 9 bis), lo Stato pose il divieto agli enti locali di assumere personale e tale divieto fu confermato dal D.L. 29 dicembre 1977 n. 946 convertito nella legge 27 febbraio 1978 n. 43 (art. 6). Questa scelta, che comportava la cristallizzazione del contingente di personale in servizio - anche a carattere precario - presente nel 1976, premiò in buona sostanza 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 spesso insufficiente per le nuove esigenze connesse con l'attribuzione di nuovi compiti, devoluti all'ente locale, ai sensi del D.P.R. 24 luglio 1977 n.616.

L'utilità di permanenza nell'ordinamento di una funzione di perequazione nelle assunzioni di personale va riaffermata. Infatti, come messo in luce nella precedente relazione (pagg. 312 e segg., 322 e segg.) - relativa all'esercizio 1982 - i limiti alle assunzioni di personale, contenuti negli articoli 4 bis, 4° comma, e 10 del D.L. 22 dicembre 1981 n. 786 nel testo di cui alla legge di conversione 26 febbraio 1982 n. 51, non sono stati uniformemente e sostanzialmente rispettati dagli enti. Tale circostanza vale a svalutare la pro-

spettata modifica legislativa ablativa ed ad avvalorare l'opportunità di mantenere a livello centrale - a prescindere dall'organo che la eserciti - una funzione a presidio e tutela della politica di contenimento delle assunzioni di personale, poiché la espansione incontrollata della correlativa spesa, che già costituisce circa il 40% degli impegni complessivi di parte corrente, rischierebbe di pregiudicare la funzionalità dell'attività nel comparto degli enti locali.

3. Consistenza delle piante organiche.

La ricerca è stata diretta ad accertare se ed in che misura si siano incrementate le piante organiche degli enti durante il 1983.

Conseguentemente è stato richiesto agli enti di fornire dati in ordine alla consistenza delle piante stesse alle date di inizio e conclusione del periodo di necessario riferimento.

Le notazioni svolte sono state tratte dagli elementi prodotti dagli enti e i loro limiti di attendibilità e significato sono direttamente correlati al numero delle istituzioni adempienti rispetto a quelle interpellate ed alla completezza ed esattezza delle cer-

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

<u>R E G I O N E</u>	Enti Interpellati	Enti Adempienti	PIANTA ORGANICA	
			Al 1°.1.83	Al 31.12.83
PIEMONTE.....	6	4	5.551	5.551
LOMBARDIA.....	9	7	4.279	4.279
VENETO.....	7	4	2.643	2.638
FRIULI V. GIULIA..	4	3	1.012	1.035
LIGURIA.....	4	3	2.719	2.719
EMILIA-ROMAGNA....	8	4	3.047	3.053
TOSCANA.....	9	9	5.528	5.557
UMBRIA.....	2	2	1.423	1.419
MARCHE.....	4	2	1.264	1.263
LAZIO.....	5	2	3.729	3.741
ABRUZZO.....	4	3	2.171	2.171
MOLISE.....	2	1	488	485
CAMPANIA.....	5	0	-	-
PUGLIA.....	5	2	2.382	2.404
BASILICATA.....	2	2	1.353	1.354
CALABRIA.....	3	2	1.637	1.792
SICILIA.....	9	1	587	587
SARDEGNA.....	4	2	1.670	1.669

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

<u>R E G I O N E</u>	Enti Interpellati	Enti Adempienti	PIANTA ORGANICA	
			Al 1°.1.83	Al 31.12.83
VALLE D'AOSTA.....	1	1	402	402
PIEMONTE.....	76	47	29.349	29.585
LIGURIA.....	30	17	17.948	17.960
LOMBARDIA.....	187	106	49.425	49.470
VENETO.....	116	60	18.378	18.792
TRENTINO A. ADIGE.	11	8	2.531	2.562
FRIULI V. GIULIA..	27	14	7.597	7.878
EMILIA-ROMAGNA....	88	56	23.865	23.959
TOSCANA.....	93	58	26.053	26.125
MARCHE.....	34	19	5.953	6.021
UMBRIA.....	19	10	4.960	4.967
LAZIO.....	63	18	48.684	48.715
ABRUZZO.....	26	5	3.712	3.718
MOLISE.....	4	0	-	-
CAMPANIA.....	122	28	7.104	7.466
BASILICATA.....	14	6	2.430	2.430
PUGLIA.....	119	37	8.195	8.197
CALABRIA.....	41	4	2.488	2.454
SICILIA.....	127	62	14.968	18.877
SARDEGNA.....	32	7	845	850

tificazioni, che non si palesano sempre coerenti, poiché talora si ricavano elementi disomogenei desunti dagli atti inseriti nella documentazione prodotta dallo stesso ente.

Dall'esame dei dati - raggruppati nei prospetti di cui alle pagine seguenti concernenti separatamente le amministrazioni provinciali e comunali - si evince che le piante organiche - durante il 1983 - non hanno subito modificazioni di notevole rilievo.

I dati complessivi aggregati - anche se di per sé non significativi poiché non riguardano l'universo degli enti - dimostrano linee di tendenza. Va anzitutto rilevato che la consistenza delle piante organiche delle amministrazioni provinciali esaminate non ha subito modifiche di rilievo; poiché da 41.483 posti al 1.1.1983 si passa a 41.717 posti al 31.12.1983, con un incremento di 234 posti pari a circa lo 0,5%.

In particolare, le piante organiche non hanno subito alcuna modificazione nell'ambito delle regioni: Piemonte, Lombardia, Liguria, Abruzzo, Sicilia.

Si sono verificate contrazioni di scarsa entità tra le amministrazioni comprese nell'ambito delle regioni:

VENETO (-5 posti: amministrazione provinciale di Belluno -4 e amministrazione provinciale di Venezia -1);

UMBRIA (-4 posti: amministrazione provinciale di Per-

gia -3 e amministrazione provinciale di Terni -1);
MARCHE (-1 posto, amministrazione provinciale di Ancona);
MOLISE (-3 posti, amministrazione provinciale di Campobasso);
SARDEGNA (-1 posto, amministrazione provinciale di Nuoro).

Sono riscontrabili, altresì, aumenti di consistenza alquanto modesta: FRIULI VENEZIA GIULIA (23 posti: 6 a Pordenone e 17 ad Udine); EMILIA ROMAGNA (6 posti: 5 a Bologna ed 1 a Forlì); TOSCANA (29 posti: 9 a Grosseto, 9 a Lucca, 11 a Pistoia); LAZIO (12 posti a Viterbo); PUGLIA (22 posti a Taranto); BASILICATA (1 posto a Potenza); CALABRIA (169 posti a Catanzaro).

La consistenza delle piante organiche dei comuni censiti passa da 274.887 posti al 1.1.1983 a 280.428 posti al 31.12.1983, con un incremento di 5.541 posti pari a circa il 2%.

In particolare, si rileva una contrazione di posti tra gli enti della regione Calabria: da 2.488 a 2.454 (-34 posti di pianta organica presso il comune di Reggio Calabria).

Non hanno subito alcuna variazione le piante organiche dei comuni delle regioni: Valle d'Aosta (402); Basilicata (2.430).

Si segnalano aumenti di scarso rilievo delle

piante organiche tra i comuni delle regioni: Piemonte (36); Liguria (12); Lombardia (45); Trentino Alto Adige (31); Emilia Romagna (94); Toscana (72); Marche (68); Lazio (31); Umbria (7); Abruzzo (6); Puglia (2); Sardegna (5).

Di maggiore consistenza sono gli aumenti evidenziati tra i comuni inclusi nel territorio delle regioni: Veneto (414); Friuli Venezia Giulia (281); Campania (362) e Sicilia (3.903).

L'incremento di maggior consistenza riguarda gli enti inclusi nell'ambito della regione Sicilia, dove si riscontrano notevoli aumenti delle piante organiche dei comuni di: Messina (2.957 posti); Siracusa (600); Paternò (CT) (186 posti).

Tra gli enti a maggiore intensità demografica, non hanno subito variazioni di pianta organica, durante l'esercizio in riferimento, i comuni di: Verona (3.213 posti); Trieste (4.238 posti); Firenze (7.966 posti); Roma (45.075 posti); Bari (4.239 posti).

Si riscontrano aumenti nelle piante organiche dei comuni di: Milano (da 27.896 a 27.916 con un incremento di 20 posti a seguito di approvazione di modifica deliberata il 19.10.1981 e approvata dalla C.C.F.L. in data 27.10.1983); Torino (da 18.045 a 18.162, che non appare motivata alla stregua degli atti, ma che in re-

lazione al modesto rilievo può essere variamente giustificata); Genova (da 13.055 a 13.056, che trova riscontro in segnalata generica modifica del piano di riorganizzazione). Vistoso l'aumento di pianta organica del comune di Messina (da 2.543 a 5.500 posti) con un incremento di 2.957 posti a seguito di approvazione in data 1.2.1983 da parte della Commissione per la finanza regionale del piano di riorganizzazione deliberato il 14 aprile 1982.

Hanno segnalato decrementi: Bologna (da 7.957 a 7.956 posti); Venezia (da 4.868 a 4.862 posti).

I dati confermano la considerazione prospettata in chiusura del paragrafo 3 del capitolo che precede in ordine alla conclusione del ciclo di emanazione dei piani di riorganizzazione e inducono a ritenere che anche le piante organiche degli enti abbiano raggiunto un assetto stabilizzato e sostanzialmente perequato in tutto il territorio nazionale.

Non ci si può esimere dal sottolineare l'elevato livello di pianta organica del comune di Messina (5.500 posti con 260.233 abitanti) che si palesa sovradimensionato rispetto al numero di posti di organico di comuni di analoga intensità demografica, quali Trieste (ab. 252.369 con pianta organica di 4.238 posti) e Verona (ab. 265.932 con pianta organica di 3.213 posti).

4. Personale di ruolo e non di ruolo in servizio.

Per quanto concerne il personale in servizio, durante il 1983, deve riscontrarsi una contrazione - alla stregua degli atti - del numero degli impiegati in servizio presso le amministrazioni provinciali a conclusione dell'esercizio finanziario rispetto alla forza lavoro presente all'inizio e da tale elemento sembra potersi dedurre che la politica di contenimento delle assunzioni anche in relazione al divieto contenuto (art. 9, 3° comma) nella legge finanziaria (legge 26 aprile 1983 n. 130, malgrado la declaratoria di illegittimità del 4° comma della norma di cui alla sentenza n. 307 del 1983 della Corte costituzionale) abbia dato risultati che si pongono nella linea di tendenza voluta dal legislatore.

Dai prospetti di cui alle pagine seguenti emergono elementi numerici specifici concernenti separatamente le amministrazioni provinciali e comunali.

Nell'ambito delle amministrazioni provinciali, risulta un decremento del personale in servizio (tenuto conto del complesso del personale di ruolo e non di ruolo) in relazione agli enti compresi nelle regioni: Piemonte (da 4.971 a 4.844); Lombardia (da 3.995 a 3.929); Veneto (da 2.439 a 2.406); Liguria (da 2.300 a

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

<u>R E G I O N E</u>	Enti Inter- pella- ti	Enti Adem- pien- ti	PERSONALE IN SERVIZIO				Unità Rapp.te Anno 1983
			Al 1°.1.1983		Al 31.12.1983		
			Ruolo	Non di Ruolo	Ruolo	Non di Ruolo	
PIEMONTE.....	6	4	4.720	251	4.694	150	160
LOMBARDIA.....	9	7	3.812	183	3.782	147	145
VENETO.....	7	4	2.369	70	2.380	26	84
FRIULI V. GIULIA..	4	3	841	41	851	34	16
LIGURIA.....	4	3	2.300	-	2.280	-	32
EMILIA-ROMAGNA....	8	4	2.842	22	2.779	47	178
TOSCANA.....	9	9	4.829	102	4.789	138	248
UMBRIA.....	2	2	1.338	-	1.329	-	19
MARCHE.....	4	2	1.093	6	1.060	6	103
LAZIO.....	5	2	3.057	337	3.001	332	18
ABRUZZO.....	4	3	1.731	4	1.802	6	25
MOLISE.....	2	1	401	-	389	-	-
CAMPANIA.....	5	0	-	-	-	-	-
PUGLIA.....	5	2	1.476	230	1.453	226	202
BASILICATA.....	2	2	982	8	968	3	16
CALABRIA.....	3	2	1.047	632	1.040	618	239
SICILIA.....	9	1	363	46	351	46	18
SARDEGNA.....	4	2	1.399	53	1.391	15	47

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

R E G I O N E	Enti Inter- pella- ti	Enti Adem- pien- ti	PERSONALE IN SERVIZIO				Unità Rapp.te Anno 1983
			Al 1°.1.1983		Al 31.12.1983		
			Ruolo	Non di Ruolo	Ruolo	Non di Ruolo	
VALLE D'AOSTA.....	1	1	368	7	360	5	11
PIEMONTE.....	76	47	24.889	875	24.009	517	894
LIGURIA.....	30	17	15.934	204	15.757	157	443
LOMBARDIA.....	187	106	39.808	5.967	39.646	2.920	6.003
VENETO.....	116	60	12.608	699	12.742	612	4.722
TRENTINO A. ADIGE.	11	8	2.080	176	2.141	198	279
FRIULI V. GIULIA..	27	14	6.171	507	6.349	348	346
EMILIA-ROMAGNA....	88	56	21.287	1.112	21.042	1.110	2.269
TOSCANA.....	93	58	21.650	313	22.376	318	926
MARCHE.....	34	19	4.882	338	5.007	245	467
UMBRIA.....	19	10	3.664	405	3.904	560	757
LAZIO.....	63	18	33.321	427	34.332	412	2.711
ABRUZZO.....	26	5	2.508	304	2.504	295	407
MOLISE.....	4	0	-	-	-	-	-
CAMPANIA.....	122	28	4.208	1.227	4.502	1.236	614
BASILICATA.....	14	6	1.551	148	1.586	114	685
PUGLIA.....	119	37	4.707	1.080	4.906	854	1.542
CALABRIA.....	41	4	978	1.358	946	1.344	105
SICILIA.....	127	62	9.461	1.661	10.369	949	1.338
SARDEGNA.....	32	7	610	76	613	83	126

2.280); Emilia Romagna (da 2.864 a 2.826); Toscana (da 4.931 a 4.927); Umbria (da 1.338 a 1.329); Marche (da 1.099 a 1.066); Lazio (da 3.394 a 3.333); Molise (da 401 a 389); Puglia (da 1.706 a 1.679); Basilicata (da 990 a 969); Calabria (da 1.679 a 1.658); Sicilia (da 409 a 397); Sardegna (da 1.452 a 1.406).

Sono evidenziabili lievi incrementi tra gli enti compresi nel territorio delle regioni: Friuli Venezia Giulia (da 882 a 885); Abruzzo (da 1.735 a 1.808). Mancano i dati della Campania. Merita considerazione il fenomeno della riduzione del personale non di ruolo in sensibile decremento (come può ricavarsi dal prospetto) in quasi tutte le regioni, fatta eccezione per: Marche e Sicilia dove le unità non di ruolo rimangono costanti (rispettivamente, 6 e 46).

Per Emilia-Romagna e Toscana sono evidenziabili lievi aumenti (rispettivamente, 25 e 36) tra il personale non di ruolo, anche se il complesso del personale presente è diminuito.

Globalmente il personale in servizio, al 1.1.1983, 36.585 unità (di cui 34.600 di ruolo e 1985 non di ruolo) diminuisce, al 31.12.1983, a 36.127 unità (di cui 34.339 di ruolo e 1.788 non di ruolo).

Analogo andamento può riscontrarsi nell'ambito delle amministrazioni comunali poiché il personale in servizio al 1.1.1983, 227.564 unità di cui 210.680 di

ruolo e 16.884 non di ruolo, diminuisce a chiusura di esercizio a 225.368 unità, di cui 213.091 di ruolo e 12.277 non di ruolo.

In particolare, nell'ambito delle amministrazioni comunali risulta un decremento del personale in servizio (considerando globalmente unità di personale di ruolo e non di ruolo) tra gli enti compresi nel territorio delle regioni: Valle d'Aosta (da 375 a 365); Piemonte (da 25.764 a 24.526); Liguria (da 16.138 a 15.914); Lombardia (da 45.775 a 42.566); Emilia-Romagna (da 22.394 a 22.152); Abruzzo (da 2.812 a 2.799); Puglia (da 5.787 a 5.760); Calabria (da 2.336 a 2.290).

Per contro è riscontrabile un aumento tra gli enti compresi nell'ambito delle regioni: Veneto (da 13.307 a 13.354); Trentino Alto Adige (da 2.256 a 2.339); Friuli Venezia Giulia (da 6.678 a 6.697); Toscana (da 21.963 a 22.694); Marche (da 5.220 a 5.252); Umbria (da 4.069 a 4.464); Lazio (da 33.748 a 34.744); Campania (da 5.435 a 5.738); Basilicata (da 1.699 a 1.700); Sicilia (da 11.122 a 11.318); Sardegna (da 686 a 696). Mancano elementi anche parziali per il Molise.

Va sottolineata, comunque, la tendenza costante del personale non di ruolo a diminuire probabilmente anche per trasferimento tra quello di ruolo.

Merita di essere segnalata l'anomala situazione verificatasi tra i comuni della regione Calabria, dove

la consistenza del personale non di ruolo - che nelle altre regioni ammonta a percentuali oscillanti attorno al 10% rispetto al personale di ruolo - supera quella del personale di ruolo, sia all'inizio (1.358 unità non di ruolo a fronte di 978 di ruolo), che a conclusione del periodo in esame (1.344 unità non di ruolo e 946 di ruolo).

In ordine alle vicende del personale in servizio presso i comuni delle fasce XI° e X°, durante l'esercizio di riferimento, si ricorda quanto segue.

Il personale in servizio presso il comune di Milano, al 1° gennaio, constava di 27.430 unità (23.275 di ruolo e 4.155 non di ruolo) e si è ridotto, al 31 dicembre, a 24.325 unità (22.823 di ruolo e 1.502 non di ruolo).

Presso il comune di Torino prestavano servizio, ad inizio di esercizio, 16.019 unità di personale (15.898 di ruolo e 121 non di ruolo) ed a chiusura 15.869 unità (15.753 di ruolo e 116 non di ruolo).

Un decremento di presenze si è riscontrato anche presso il comune di Genova da 11.753 unità a 11.710 tutte di ruolo, in quanto l'ente non ha segnalato la presenza di personale non di ruolo.

Il personale in servizio presso il comune di Bologna è diminuito da 7.225 (7.171 di ruolo e 54 non di ruolo) a 7.058 unità (7.006 di ruolo e 52 non di ruolo).

Anche le unità di personale in servizio presso il comune di Venezia sono diminuite da 4.356 (4.273 di ruolo e 83 non di ruolo) a 4.344 (4.621 di ruolo e 83 non di ruolo).

Il comune di Trieste aveva 3.629 dipendenti (3.419 di ruolo e 210 non di ruolo) all'inizio del 1983, ridottisi, al 31.12.1983, a 3.594 (3.473 di ruolo e 121 non di ruolo).

Nel corso del 1983 sono riscontrabili lievi aumenti del personale in servizio presso i comuni di: Verona (da 3.632 unità di cui 2.591 di ruolo e 41 non di ruolo, a 3.642 di cui 2.601 di ruolo e 41 non di ruolo); Firenze (da 7.204 unità, 7.104 di ruolo e 90 non di ruolo, a 7.522, 7.476 di ruolo e 46 non di ruolo); Roma (da 30.782, 30.572 di ruolo e 210 non di ruolo, a 31.749, 31.539 di ruolo e 210 non di ruolo); Bari (da 2.904, 2.322 di ruolo e 582 non di ruolo, a 2.916, 2.339 di ruolo e 577 non di ruolo); Messina (da 2.718, 2.050 di ruolo e 668 non di ruolo, a 2.828, 2.827 di ruolo e 1 non di ruolo).

Da quanto esposto emerge che il blocco legislativo delle assunzioni di nuovo personale, iniziato nel 1979 e confermato negli anni successivi fino alla normativa per il 1983 (art. 15 del D.L. 28 febbraio 1983 n. 55 convertito nella legge 26 aprile 1983 n. 131 e art. 9 legge n. 130 del 1983, finanziaria), ha conse-

guito l'effetto di contenimento della spesa pubblica, ma il perseguimento di tale obiettivo sembra porsi in antinomia con una perequata distribuzione del personale, anche nel rilievo del divario tra il personale in servizio e posti in organico.

5. Personale straordinario.

Con la locuzione ellittica personale straordinario non si intende qui designare una categoria di personale vincolata da un rapporto tipico di impiego, ma piuttosto un "genus", cioè una categoria di personale che intrattiene con l'ente rapporti aventi in comune alcuni elementi ed effetti.

Vi si intende ricomprendere quel personale comunque assunto e denominato la cui retribuzione sia a carico dei bilanci degli enti e che non può includersi fra il personale di ruolo e il personale non di ruolo a tempo indeterminato.

Si tratta di personale che può essere assunto per esigenze straordinarie e per tempo limitato al compimento del quale il rapporto di lavoro è risolto di diritto e che non può essere nuovamente assunto presso l'ente se non trascorsi sei mesi dal compimento del pe-

riodo complessivo annuo precisato normativamente, allo scopo evidente di evitare la trasformazione del rapporto a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato.

Rientrano nella categoria senza la pretesa di predisporre un'elencazione tassativa: stagionali; operai giornalieri; supplenti - nel settore scolastico e di assistenza all'infanzia - dei titolari anche in caso di puerperio; supplenti - in caso di assenza per chiamata o richiamo alle armi - di titolari di posto unico in organico; prestatori di lavoro a tempo parziale; personale con rapporti regolati da contratti d'opera o da convenzioni professionali.

La materia per il 1983 è disciplinata dall'articolo 15 del D.L. n.55 del 1983 come convertito nella legge 26 aprile 1983 n. 131, che richiama espressamente le disposizioni di cui al sesto, settimo, ottavo comma dell'art. 10 della legge 26 febbraio 1982 n. 51 con ulteriore rinvio all'art. 5 della legge 8 gennaio 1979, n. 3.

Si ritiene di dovere, sia pur brevemente, esporre alcuni elementi in materia, data l'ampiezza del fenomeno e per le rilevanti probabilità che queste nuove forme di precariato siano prodromiche ad ulteriori massicce immissioni in ruolo.

Il fatto è stato avvertito anche dalla C.C.F.L.

che ha segnalato in proposito una "ricorrente modifica a sanatoria della pianta organica" da parte degli enti. Occorre sottolineare che tanto sembra avvenuto in dispregio al tassativo disposto dell'art. 5, 18° comma della legge 8 gennaio 1979, n. 3, secondo il quale i provvedimenti di assunzione o di conferma in deroga a quanto stabilito "sono nulli di diritto e danno luogo a responsabilità degli amministratori ed anche dei segretari e dei ragionieri che abbiano firmato mandati di pagamento non coperti da atti validi". Ne deriva l'esigenza di richiamare l'attenzione dei vari organi dello Stato e delle regioni, ciascuno nella propria sfera di competenza e responsabilità, su tale accadimento per l'adozione di eventuali provvedimenti ripristinatori della legalità.

Procedendo all'analisi dei dati che risultano esposti nell'ultima colonna dei prospetti riportati nel precedente paragrafo occorre rilevare che le unità di personale rapportate ad anno promiscuamente e globalmente considerate (stagionali, supplenti, giornalieri, ecc.) in servizio durante l'esercizio a titolo diverso dal rapporto di impiego di ruolo e non di ruolo ammontano, complessivamente per le amministrazioni provinciali, a 1.550 unità a fronte di 1.788 unità di personale non di ruolo e di 34.339 unità di personale di ruolo presenti al 31.12.1983; mentre, per le ammini-

strazioni comunali, ascendono a 24.645 unità, misura quasi doppia rispetto al personale non di ruolo in servizio al 31.12.1983 (12.277 unità) e di rilevanti proporzioni rispetto al personale di ruolo 213.091 unità.

Gli enti a maggiore intensità demografica hanno segnalato: Milano (2.746 unità); Torino (390 unità); Genova (i dati forniti sono disomogenei, tuttavia tenendo conto di elementi desumibili dal certificato di bilancio rettificato potrebbero determinarsi in circa 300 unità); Bologna (529 unità); Venezia (900 unità); Trieste (175 unità); Verona (229 unità); Firenze (326 unità); Roma (2.305 unità); Bari (8); Messina (il numero di unità rapportate ad anno può ragionevolmente determinarsi in circa 150 unità, ma non può precisarsi per l'imprecisione dei dati forniti).

6. Trattamento giuridico ed economico del personale.

Le norme di base in materia di trattamento giuridico ed economico del personale degli enti locali, per l'esercizio 1983, sono costituite dalla legge quadro sul pubblico impiego (legge 29 marzo 1983 n. 93) e dal D.P.R. 23 giugno 1983 n. 347 (norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 29 aprile 1983

per il personale degli enti locali).

La legge quadro risolve molte questioni non adeguatamente chiarite dalla precedente disciplina.

Nel testo normativo sono stabiliti con sufficiente chiarezza i principi del trattamento economico e giuridico dei pubblici dipendenti (perequazione e trasparenza delle retribuzioni, art. 4, organizzazione per qualifiche funzionali, art. 17 e per profili professionali, art. 18).

L'art. 2 della legge definisce gli ambiti riservati al legislatore con l'importante precisazione, con riferimento agli enti pubblici minori, che le materie elencate sono regolate "sulla base di legge, per atto normativo o amministrativo, secondo l'ordinamento dei singoli enti".

In sostanza nelle materie previste dall'articolo "de quo" (principi di organizzazione degli uffici, procedimenti di costituzione e cessazione del rapporto di impiego, principi di determinazione delle qualifiche funzionali e dei profili professionali in essi compresi, ecc.) gli enti locali hanno autonomia di intervento nel rispetto dei principi posti dal legislatore.

Non va trascurata la disciplina degli aspetti finanziari poiché la legge prevede rigorosi principi di quantificazione della spesa e di copertura finanziaria (per gli enti locali, in particolare, artt. 15, ultimo

comma e 11, 3° comma).

La legge in esame, come è noto, è stata oggetto di verifica, ma la Corte costituzionale - sentenza n.219 del 1984 - ha ritenuto compatibili con la Costituzione le norme sopra richiamate.

Dalla data di entrata in vigore della legge quadro, pertanto, sono riservate alla legge (quanto ai principi) ed ai regolamenti degli enti tutte le materie enumerate nell'art. 2 della legge stessa.

L'accordo, approvato con D.P.R. n. 347 del 1983, ha precostituito otto qualifiche funzionali e due dirigenziali e stabilito precise norme di inquadramento che hanno effetto dal 1° gennaio 1983 sulla base di profili professionali individuati indipendentemente dai livelli acquisiti con i precedenti accordi (art. 40).

Gli inquadramenti in concreto però non sono stati posti in essere dalla quasi totalità degli enti, in corso di esercizio 1983 e solo dopo la diramazione di una circolare del Dipartimento per la funzione pubblica del 14 marzo 1984 che richiama e conferma, fatte salve alcune precisazioni, un elaborato pubblicato nel 1984 a cura delle Associazioni ANCI - UPI - UNCEM, si è dato inizio da parte degli enti ai procedimenti di inquadramento in ordine ai quali si fa riserva di riferire, previa acquisizione di elementi al riguardo, in atto carenti, perché non trasmessi, nel prossimo referto.