

## CAPITOLO VIII

### GESTIONE DEL PATRIMONIO DEGLI ENTI LOCALI

#### 1. Considerazioni generali sulla gestione patrimoniale degli enti locali

Nelle precedenti relazioni la Sezione ha già segnalato la limitata attenzione prestata, sia in sede legislativa sia in sede amministrativa, alle fenomenologie ed ai problemi connessi con la gestione del patrimonio, in particolare a quelli inerenti alla sua rilevazione e rappresentazione nei documenti contabili.

Tali carenze permangono, come é dato rilevare dalla vigente legislazione e, in concreto, dai conti consuntivi esaminati, generalmente privi di idonea considerazione della dimensione patrimoniale della gestione.

In particolare, va rilevato che la materia dei conti consuntivi non é stata presa in esame dal legislatore allorché, con il decreto del presidente della

Repubblica 19 giugno 1979, n. 421, ha disciplinato la contabilità delle province e dei comuni, coordinandola con quella dello Stato e delle regioni.

Tale quadro offre lo spunto a rilevanti considerazioni, che vanno ben al di là del discorso sulla puntualità e concretezza della contabilità patrimoniale nella sua attuale strutturazione e della tempestività degli adempimenti di legge.

La prima considerazione è di ordine preliminare ed investe l'esigenza di ritenere il conto del patrimonio parte essenziale - al pari del conto finanziario del bilancio - del conto consuntivo che il singolo ente è tenuto a rendere giusta le vigenti disposizioni di legge.

Al riguardo va anzitutto rilevato che erroneo sarebbe identificare il conto patrimoniale con la gestione del patrimonio, giacché quest'ultima ha implicazioni che investono la contabilità finanziaria non meno di quella patrimoniale, così come, del pari, elementi propri della gestione finanziaria presentano connessioni con singole parti del conto patrimoniale.

Già questo basterebbe a far ritenere non soddisfatto l'obbligo dell'ente di sottoporre la "gestione"

finanziaria" (di cui al 4° comma dell'art. 13 del D.L. 22 dicembre 1981, n. 786) all'esame della Sezione in assenza della produzione dei documenti contabili di rilevanza patrimoniale, e in primo luogo del conto del patrimonio.

Ma anche volendo restare su un terreno rigorosamente giuridico-formale, non può ignorarsi che sul punto si sono espressamente pronunziate le Sezioni Riunite della Corte, nel senso che il corretto procedimento di formazione del conto degli enti locali comporta l'obbligo di allegare al medesimo sia il riepilogo generale dell'inventario sia il conto generale del patrimonio, a norma dell'art. 289 del testo unico del 1934 e dell'art. 219 del relativo regolamento (1); il che si armonizza con il disposto dell'art. 22 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e dell'art. 24 della legge 19 maggio 1976, n. 335, nei quali è previsto che i rispettivi rendiconti generali annuali devono riassumere e dimostrare i risultati della gestione sia nel conto del bilancio sia in quello del patrimonio.

---

(1) Sez. Riunite, delib. n. 149 del 7 settembre 1973.

A ciò aggiungasi che la norma fondamentale in materia contabile per i comuni e le province, qual'è il menzionato D.P.R. n. 421 del 1979, è stata emanata in esecuzione di precisi dettati contenuti nelle leggi n. 468 del 1978 e n. 335 del 1976 in materia di coordinamento della contabilità degli enti locali con quella dello Stato e delle Regioni, anche ai fini del consolidamento dei conti pubblici (art. 25 legge n. 468 citata); talché, in presenza di tali precisi enunciati normativi il conto patrimoniale di comuni e province deve ritenersi non separabile da quello finanziario, in analogia a quanto avviene per lo Stato e per le regioni.

E' già sul piano giuridico-formale, dunque, che insorge l'obbligo per gli enti locali di sottoporre all'esame della Sezione il conto patrimoniale non meno di quello finanziario (2), tanto più che l'art. 13 del D.L. n. 786 del 1981 fa obbligo di inviare i conti consuntivi nella loro integralità.

---

(2) Del resto si consideri che la circolare del Ministero dell'interno del 27 ottobre 1979, emanata ai fini illustrativi del D.P.R. n. 421 dello stesso anno, impone di allegare al bilancio "il prospetto riepilogativo del rendiconto generale del patrimonio dell'ultimo esercizio finanziario chiuso" (§10, n. 5).

La seconda considerazione riguarda gli aspetti sostanziali della funzione e della portata del conto patrimoniale allo stato attuale della legislazione e della collocazione degli enti locali nel contesto programmatico, organizzativo e decisionale proprio dell'area pubblica.

Se detto conto, infatti, è essenzialmente destinato ad offrire un quadro fedele della gestione, esso appare oggi funzionalizzato, nella più ampia prospettiva derivante dalle più recenti disposizioni normative, ad una impostazione più spiccatamente economico-aziendalistica, soprattutto per quanto attiene ai compiti di gestione da parte dei comuni dei servizi produttivi e di quelli a domanda individuale, per i quali l'impatto con il mercato comporta l'adozione di criteri gestionali non dissimili da quelli adottati dalle aziende private, almeno per quanto attiene al rispetto dei principi di economicità e di efficienza.

A maggiore esplicitazione di quanto sopra, va tenuto presente che alla disciplina recata dagli articoli 289 e 290 del T.U. n. 383 del 1934 - disciplina caratterizzata da una visione essenzialmente statica, formalistica e parcellizzata del patrimonio, incentrata com'è sul

concetto di singolo bene e sull'istituto dell'inventario - ha fatto seguito di recente un sistema normativo che privilegia il profilo economico-sostanziale, in una visione di maggiore dinamismo nella gestione del patrimonio degli enti locali.

In particolare, è l'impostazione recata dagli articoli 1 e 22 del D.P.R. n. 421 del 1979 - che privilegia il momento della economicità gestionale rispetto a quello giuridico-formale della fedele "registrazione" contabile di ogni singolo bene costituente il patrimonio dell'ente - ad inquadrare necessariamente la gestione del patrimonio nella più ampia ottica delle utilità derivanti al singolo ente dall'impiego di risorse umane, finanziarie e materiali (rapporto costi-benefici).

Per quanto attiene al patrimonio, questa visione della gestione porta inevitabilmente, ad avviso della Sezione, anzitutto ad una maggiore considerazione del reddito del singolo bene rispetto al suo valore pur se l'evidenza giuscontabilistica della redditività del patrimonio é già presente nel sistema delineato dal T.U. del 1934, e in particolare può trarsi del tenore dell'art. 290.

E' muovendo da questo tipo di considerazioni, del resto, che ha iniziato e sta proseguendo i propri lavori la speciale commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico, istituita dal Presidente del Consiglio dei Ministri con decreto del 15 ottobre 1985 (3).

Ma il sistema normativo sembra spingersi oltre, laddove evidenzia l'esigenza di raffrontare le utilità delle prestazioni pubbliche ai costi sostenuti, giacché tra questi vanno certamente incluse risorse materiali di evidenza patrimoniale.

Ciò comporta peraltro, oltre ad una maggiore valutazione del conto patrimoniale rispetto a quello finanziario, altresì un approfondito ripensamento della sua

---

(3) Presieduta dal Prof. S.Cassese, la commissione ha finora rilevato la consistenza delle infrastrutture civili, militari e ferroviarie, degli stabilimenti militari, dei terreni ed aree boschive, dei conventi, abbazie e chiese ex conventuali, dei parchi e delle riserve naturali ed infine delle saline marine e relativi stabilimenti, mentre ha incontrato difficoltà ad accertarne il valore. In particolare la commissione ha riscontrato elementi negativi per quanto concerne "la centralizzazione del sistema informativo, l'aggiornamento dei dati e principalmente l'introduzione di sistemi informatici" (fonte: Comunicato-stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 5 marzo 1986).

attuale struttura, eccessivamente sintetica e scarsamente significativa.

L'adozione del metodo analitico rispetto ai costi ed ai benefici dei servizi, delle prestazioni e delle operazioni gestorie in generale oltre che il metodo programmatico (quali emergono appunto dal sistema delineato dagli artt. 1 e 22 del D.P.R. n. 421 del 1979) comportano non solo una diversa aggregazione delle poste che compongono il bilancio di previsione - sì da consentire la riferibilità degli atti di gestione a puntuali piani, programmi e progetti anche di derivazione nazionale e regionale - ma anche una impostazione del conto atta a rendere possibile la verifica dell'economicità di gestione invece che limitarsi ad offrire un quadro fedele della gestione, nell'ambito della delineata visione meramente statica e formalistica di quest'ultima.

A tali considerazioni generali altre se ne aggiungono.

Il governo del patrimonio da parte degli enti locali, non meno che dello Stato, implica che se ne seguano le variazioni quantitative e di valore, oltre che conoscersene l'esatta entità.



A tale proposito emerge il problema dell'aggiornato inventariamento di tutti i beni del patrimonio locale, ivi compresi quelli demaniali, tra i quali presentano una precisa collocazione le universalità di mobili.

Ed emerge altresì la redditività del singolo bene in funzione del suo valore, giacché, in linea generale, il valore del bene discende dalla capitalizzazione del reddito, data, com'è noto, dal rapporto tra reddito al netto delle spese (quali imposte, premi di assicurazione, custodia, manutenzione, illuminazione, ecc.) e il tasso di interesse corrente.

Altro problema di attualità meritevole di approfondimento è quello dell'ammortamento dei beni patrimoniali.

Tale posta, per la cui esatta quantificazione la scienza ragionieristica detta precise regole, andrebbe invero detratta dal reddito del bene al fine di individuarne il valore, al pari delle altre spese in detrazione.

Allo stato attuale, in realtà, la Sezione ha constatato che detta posta, quand'anche viene iscritta in bilancio, è meramente figurativa e, per di più, se ne

tiene conto nella sola sede del conto finanziario, ove è spesso stanziata una somma non riscontrabile nei suoi addendi e calcolata in base a criteri e con l'applicazione di tassi non omogenei nei vari enti.

Tale procedimento, peraltro, presuppone che il valore dei beni sia stato già determinato, e pertanto fa dell'ammortamento un'operazione estranea al conto del patrimonio e propria invece del conto finanziario.

Ciò può dar luogo, in astratto, allo sbilanciamento della voce "ammortamento" in entrata e in uscita, del quale sbilanciamento non può escludersi "a priori" la finalizzazione, in qualche caso, all'artificioso pareggiamento del conto finanziario in generale e, più particolarmente, della gestione degli investimenti.

A conclusione di queste notazioni generali non può non rilevarsi l'esigenza di un aggiornamento della disciplina afferente alla gestione del patrimonio e alla sua contabilizzazione attraverso l'emanazione di norme armonizzate con le più recenti disposizioni di legge in materia di finanza locale, al livello sia legislativo sia di normazione secondaria, tenuto conto che la più recente circolare ministeriale in materia risale al 1904 (4) e si inquadra in un sistema ormai lontano dal-

le attuali tendenze della finanza pubblica e della contabilità degli enti locali.

## 2. L'inventariamento dei beni patrimoniali

Con specifico riguardo agli inventari, alla cui ordinata tenuta province e comuni sono obbligati a norma dell'art. 289 del T.U. n. 383 del 1934, occorre preliminarmente distinguere due ordini di problemi.

Il primo riguarda l'estensione della tenuta degli inventari in sé, ossia la completezza dell'inventariamento nel rispetto della sua significatività; il secon-

---

(4) Trattasi della circolare del Ministero dell'interno n. 15.200/2 del 20 luglio 1904 emanata con riguardo agli articoli 158 e 234 del precedente T.U. del 4 maggio 1898 n. 164 e degli articoli 45, 103 e 111 del relativo regolamento approvato con R.D. 19 settembre 1899 n. 394.

do ordine di problemi riguarda l'aggiornamento degli inventari in esecuzione dell'obbligo legislativo della loro revisione almeno decennale, al fine evidente di impostare la gestione in termini di analiticità e razionalità.

I due aspetti meritano separata trattazione.

Iniziando dal primo di essi, va rilevato che, come si è già detto nel precedente paragrafo, il razionale inventariamento dei beni patrimoniali, nei loro elementi attivi e passivi, costituisce la base per la valutazione dell'economicità gestionale, non potendo la sua funzione essere ridotta alla semplice, sia pure rilevante, esigenza di trasparenza rappresentativa della gestione nella sua dimensione patrimoniale.

Ciò vale certamente per elementi quali gli immobili dati o presi in affitto o in locazione, i mutui e prestiti contratti, gli interessi attivi e passivi; ma vale anche per i beni demaniali, come tali non suscettibili di commercializzazione, ben potendo una loro oculata utilizzazione risolversi in un incremento di utilità (economica o sociale che sia) per l'ente locale, attraverso l'istituto della concessione o idonee iniziative culturali.

E' il caso, in particolare, delle universalità di beni mobili, quali le raccolte d'arte o di cimeli storici, le quali presuppongono peraltro la preventiva raccolta dei singoli beni che le integrano e, appunto, il loro esatto inventariamento.

Si tratta di aspetti che meritano particolare attenzione e che devono essere tenuti presenti in sede di revisione delle norme interne relative agli inventari.

Queste, intanto, sono sufficientemente puntuali così come racchiuse nella richiamata circolare del Ministero dell'interno n. 15.200/2 del 20 luglio 1904, la quale, oltre al prospetto riassuntivo degli inventari, prevede di questi ultimi nove diverse categorie in relazione alla diversa natura dei beni, diritti e titoli che ne costituiscono oggetto, e cioè:

- a) dei beni immobili per uso pubblico per natura quali strade, piazze, cimiteri, chiese, giardini pubblici, fontane, canali, ecc., per i quali deve essere indicato l'eventuale concessionario, lo scopo della concessione e il reddito che ne deriva;
- b) dei beni immobili per uso pubblico per destinazione, quali edifici municipali e scolastici, musei, pinacoteche, raccolte artistiche e scientifiche, merca-

ti, ecc., per i quali debbono indicarsi il valore capitale, gli oneri annuali e la rendita;

- c) dei beni immobili patrimoniali, quali fabbricati, fondi rustici, boschi, cave, miniere ecc., per i quali oltre al valore capitale ed agli oneri annuali, va distinta la rendita annuale media, calcolata nell'arco di un decennio, dal reddito imponibile.

Su tale punto la circolare è estremamente dettagliata per quanto riguarda gli elementi fisici dei terreni e dei fabbricati, gli elementi catastali ed economici ed il calcolo del valore a seconda del titolo del possesso (signoria piena, usufrutto);

- d) dei beni mobili di uso pubblico quali attrezzature degli uffici, beni in dotazione degli agenti comunali e provinciali, oggetti ornamentali ecc., per i quali, è prevista l'indicazione dello stato di conservazione di ciascuno, del valore d'acquisto e di quello attuale, della loro ubicazione e destinazione e del verbale di consegna;
- e) dei beni mobili patrimoniali di ogni genere, compresi i titoli di rendita ed esclusi i crediti, per i quali devono indicarsi la collocazione, lo stato, la natura, il valore, la rendita annuale, l'importo per

- locale e per specie e tutte le variazioni;
- f) dei crediti compresi i mutui e prestiti attivi, per i quali debbono indicarsi la natura del credito e relative garanzie, l'ammontare originario e attuale, la scadenza, gli interessi ecc.;
  - g) dei debiti, oneri ed altre passività, compresi i mutui e i prestiti passivi e l'ammontare capitale dei censi, canoni ed altre prestazioni passive, il cui inventario è articolato in modo simile al precedente;
  - h) di tutti i titoli ed atti che si riferiscono al patrimonio attivo e passivo dell'ente, per i quali è richiesta l'indicazione di tutti gli elementi di classificazione (oggetto, data, estremi di archiviazione);
  - i) infine delle cose dei terzi avute in deposito, quali cauzioni, depositi contrattuali ecc., per le quali agli estremi del deposito devono seguire la descrizione, il valore reale e gli estremi di restituzione.

---

(5) Se ne riferisce al Cap. VII, paragrafo 7.

Non v'è dubbio che l'eventuale revisione dei criteri di inventariamento dovrebbe tener conto di istituti di più corrente uso, quale è il leasing sul quale la Sezione si sofferma in altra parte della presente relazione (5) e darsi altresì carico di risolvere il problema dell'ammortamento dei beni, cui si accennava nel precedente paragrafo, disponendone altresì idonea annotazione nel relativo inventario.

Si rivela, inoltre, opportuno lo sdoppiamento dell'inventario dei "beni immobili per uso pubblico per destinazione" in beni immobili e universalità di mobili per il diverso regime giuridico e le diverse implicazioni economiche dei rispettivi beni.

Soprattutto, a parere della Sezione, va superata la concezione meramente statica dell'inventario - é questa, forse, tra le cause principali dell'attuale situazione di incuria ed omissione nella tenuta degli inventari, di cui si dirà in prosieguo -, inventario che deve invece costituire la base conoscitiva ed analitica per la migliore utilizzazione della ricchezza dell'ente in termini di benefici collettivi, di diffusione della cultura e di ottimizzazione dell'economicità gestionale e della redditività dei singoli beni.



### 3. La revisione degli inventari

Nella precedente relazione la Sezione aveva potuto prendere in considerazione soltanto 574 dei 1.230 comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, (il 46,6%) e 59 delle 92 province e ne era emerso che non più di 229 dei predetti 633 enti avevano rispettato l'obbligo della revisione decennale degli inventari sancito dall'articolo 289 del R.D. 3 marzo 1934 n. 383 e precisamente un terzo dei comuni e circa i due terzi delle province prese in considerazione.

Tale specifica rilevazione acquista maggiore significatività dopo che la Sezione ha potuto tener conto delle risposte fornite da altri 142 enti, il che porta al 58,62% l'incidenza degli enti considerati (n. 775) rispetto al totale di quelli assoggettati all'esame della Corte (n. 1.322).

Per quanto concerne le province, soltanto 40 sulle 63 considerate, ossia il 63,5% sono risultate adempienti all'obbligo dell'aggiornamento decennale degli inventari, mentre 15, pari al 23,8%, non hanno proceduto alla revisione e 8, pari al restante 12,7%, non hanno

indicato alcuna data. Suddivise per regioni le risul-  
tanze dell'indagine emergono più dettagliatamente dal  
seguito prospetto:

Amministrazioni provinciali

REGIONI	Ammin- straz. provin- ciali	Rispo- ste perve- nute	Invent. revisionati		Inventari inesist. o revis. in data scon.
			ultimo decennio	prima	
Piemonte	6	4	3	1	-
Lombardia	9	9	7	2	-
Veneto	7	7	4	2	1
Friuli V.G.	4	4	3	-	1
Liguria	4	4	3	1	-
Emilia R.	8	6	4	2	-
Toscana	9	7	7	-	-
Marche	4	4	2	1	1
Umbria	2	1	-	-	1
Lazio	5	2	1	-	1
Abruzzo	4	2	1	-	1
Molise	2	1	-	1	-
Campania	5	1	1	-	-
Puglia	5	3	-	2	1
Basilicata	2	2	2	-	-
Calabria	3	2	1	-	1
Sicilia	9	2	-	2	-
Sardegna	4	2	1	1	-
<b>Totali</b>	<b>92</b>	<b>63</b>	<b>40</b>	<b>15</b>	<b>8</b>

Per quanto concerne i comuni, il quadro aggiornato  
è quello risultante dal seguente prospetto, anch'esso  
suddiviso per regioni:

Amministrazioni comunali

REGIONI	Comuni di competenza	Risposte pervenute	Invent. revisionati		Inventari inesist. o revis. in data scon.
			ultimo decennio	prima	
Piemonte	76	56	16	25	15
Valle d'Aosta	1	-	-	-	-
Lombardia	187	123	34	63	26
Trentino A.A.	11	10	3	1	6
Veneto	116	77	19	37	21
Friuli V.G.	27	18	4	3	11
Liguria	30	21	11	7	3
Emilia R.	88	61	22	34	5
<b>Totale Nord</b>	<b>536</b>	<b>366</b>	<b>109</b>	<b>170</b>	<b>87</b>
Toscana	93	67	26	47	24
Marche	34	25	9	13	3
Umbria	19	9	2	6	1
Lazio	63	25	2	6	17
<b>Totale Centro</b>	<b>209</b>	<b>126</b>	<b>39</b>	<b>42</b>	<b>45</b>
Abruzzo	26	13	-	5	8
Molise	4	2	1	-	1
Campania	122	48	15	8	25
Puglia	119	57	15	18	24
Basilicata	14	6	2	2	2
Calabria	41	15	3	4	8
<b>Totale Sud</b>	<b>326</b>	<b>141</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>68</b>
Sicilia	127	67	21	15	31
Sardegna	32	12	5	6	1
<b>Totale Isole</b>	<b>159</b>	<b>79</b>	<b>26</b>	<b>21</b>	<b>32</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1.230</b>	<b>712</b>	<b>210</b>	<b>270</b>	<b>230</b>

Emerge da tale prospetto che i comuni adempienti all'obbligo della revisione decennale degli inventari rappresentano appena il 29,5% del totale di quelli considerati (210 su 712) e che la situazione di inadempienza è più appariscente nel Mezzogiorno rispetto al resto del territorio nazionale, essendo il tasso anzidetto di appena il 25,5%.

La Sezione ha potuto constatare l'esistenza di non pochi enti i cui inventari risalgono ad oltre 50 anni addietro (6), ma non sono rari quelli la cui revisione risale ad epoca remota o imprecisata.

In totale, i comuni i cui inventari risalgono ad oltre un decennio addietro, rappresentano il 46,4% di quelli considerati per il Nord, il 33,3% per il Centro, il 26,2% per il Sud, il 26,6% per le Isole, con una media nazionale del 37,9%.

Infine, il 32,6% dei comuni presi in considerazio-

---

(6) E' il caso dei comuni di Massa Lubrense (NA): 31.3.1931; di Vimercate (MI): 20 marzo 1935; di Solaro (MI): 1938. Per alcuni comuni, come quello di Amelia (TR) "è in corso ricerca presso gli archivi comunali" oppure l'inventario "non è rilevabile" (Atella - CE).

ne non ha fornito alcuna risposta o è sprovvisto di inventari o ha proceduto alla revisione in epoca sconosciuta.

Al di sopra di tale media nazionale si collocano il Centro con il 35,7%, il Mezzogiorno con il 48,2% e le Isole con il 40,5%; al di sotto si colloca il Nord con il 23,8%.

Ne emerge un quadro di diffusa inadempienza e di disordine che va prontamente rimosso mediante idonee iniziative a livello legislativo ed amministrativo, in assenza delle quali non sarebbe suscettibile di pratica realizzazione la concezione dinamica ed evolutiva degli inventari delineata nelle pagine che precedono.

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO IX

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

#### 1. Relazioni illustrative

Alla Corte dei Conti risultano pervenute relazioni illustrative dei dati consuntivi 1984 inviate dalle amministrazioni provinciali e comunali prodotte in base al combinato disposto degli articoli 1 (province e comuni capoluogo o con popolazione superiore a 20.000 abitanti) e 22 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421. (1)

Le relazioni sono indicate nel prospetto seguente:

---

(1) Vedi anche Cap. I - 4.6

ENTI TENUTI ALL'INVIO DELLE RELAZIONI			RELAZIONI PERVENUTE	
<u>REGIONI</u>	<u>COMUNI</u>	<u>PROVINCE</u>	<u>COMUNI</u>	<u>PROVINCE</u>
Valle D'Aosta	1	-	-	-
Piemonte	30	6	21	6
Lombardia	53	9	37	9
Trentino A. A.	4	-	1	-
Veneto	27	7	21	5
Friuli V. G.	5	4	3	3
Liguria	10 (130)	4 (30)	7 (90)	2 (25)
Emilia Romagna	31	8	23	6
Toscana	35	9	25	6
Marche	13	4	8	5
Umbria	9	2	5	1
Lazio	28	5	8	4
Abruzzo	12	4	5	4
Molise	3 (131)	2 (34)	1 (75)	1 (27)
Campania	50	5	9	-
Puglia	43	5	12	4
Basilicata	2	2	1	2
Calabria	12	3	7	2
Sicilia	47	9	22	5
Sardegna	10 (164)	4 (28)	1 (52)	3 (16)
Aggiornato al 30.4.1986	425 (100%)	92 (100%)	217 (51,05%)	68 (75%)



	ADEMPIENTI		INADEMPIENTI	
	Comuni	Province	Comuni	Province
Nord	90	26	(130-90)= 40	(30-25)= 5
Centro	75	27	(131-75)= 56	(34-27)= 7
Sud ed Isole	52	16	(164-52)=112	(28-16)=12
Aggiornato al 30.4.86	217 (51,05%)	69 (75%)	208 (48,95%)	24 (25%)

## 2. Inadempienza

Come é agevole rilevare dal prospetto, il numero degli enti inadempienti nei riguardi dell'obbligo di produrre la relazione illustrativa é di 24 province e di 208 comuni.

Le inadempienze dei comuni, ripartite per regioni, riguardano il Nord con 40 enti, il Centro con 56 e il Sud (comprese le isole) con 112.

Le regioni che hanno inviato il più elevato numero di relazioni illustrative sono state:

- la Toscana (che ha inviato n. 25 relazioni comunali rispetto a n. 35 richieste e 6 relazioni provinciali rispetto alle 8 richieste);

- l'Emilia Romagna (che ha inviato n. 23 relazioni comunali rispetto a n. 31 richieste e 6 relazioni provinciali rispetto alle 8 richieste);
- la Lombardia (che ha inviato n. 37 relazioni comunali rispetto a n. 53 richieste) e 9 relazioni provinciali rispetto alle 9 richieste);
- il Veneto (che ha inviato n. 21 relazioni comunali rispetto a n. 27 richieste e 5 relazioni provinciali rispetto a 7 richieste).

Rispetto allo scorso anno l'inadempienza da parte dei comuni è passata dall'80% circa al 48,95%, e quella delle amministrazioni provinciali dal 62% al 25%.

### 3. Dalla "relazione morale" alla "relazione tecnica"

La legge sull'amministrazione comunale e provinciale (legge 20.3.1865, n. 2248) con la quale venne avviata l'unificazione amministrativa, all'indomani della creazione del nuovo Stato italiano, disponeva la procedura per l'esame e l'approvazione del conto consuntivo degli

enti locali, senza, peraltro, fare esplicito riferimento sia alla struttura del conto, sia ad una eventuale relazione illustrativa sui dati del medesimo.

Dopo il R.D. 17.2.1884, n. 2016 (Testo unico della legge sull'amministrazione e la contabilità generale dello Stato), una normativa generale e organica sui bilanci e sulla contabilità delle province e dei comuni, si ebbe con il T.U. della legge comunale e provinciale, approvato con D.R. 21.5.1908, n. 269, e relativo regolamento di esecuzione (R.D. 21.2.1911, n. 297).

Fu, però, soltanto con il T.U.L.C.P., approvato con R.D. 4.2.1915, n. 148, che (art. 141) venne disposto l'obbligo di rendiconto annuale della giunta al consiglio. E' in tale sede che venne previsto che la giunta, nell' esporre il conto consuntivo al consiglio, lo accompagnasse con una "relazione morale" nella quale fosse illustrata l'attività svolta, i dati più salienti e le indicazioni più importanti sui servizi resi e le opere progettate e compiute.

Pur non esplicitamente menzionata nel T.U.L.C.P. del 1934, la relazione morale rimase come una sorta di dovere che venne osservato dalla maggior parte delle amministrazioni comunali e provinciali, fino al giorno

in cui l'art. 22 del D.P.R. 19.6.1979, n. 421, dispose che una relazione illustrativa dei risultati accompagnasse il conto consuntivo sottoposto all'approvazione degli organi di controllo statutari.

Si ebbe, così, il passaggio dalla vecchia "relazione morale" del 1915 alla nuova "relazione illustrativa" prevista dall'art. 22 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, il cui obiettivo principale è di "indicare, in via primaria, le direttive per la valutazione sul buon andamento dell'azione amministrativa, appunto quando individua principi di gestione e indica risultati che l'amministrazione è chiamata a conseguire" (delib. 19.7.1982 della Sez. Enti Locali della Corte dei conti).

**4. La normativa contenuta nell'art. 22 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421.**

Si potrebbe osservare che la genericità del dettato dell'art. 22 del D.P.R. 19.6.1979, n. 421, non age-

vola gli enti locali nella predisposizione della relazione tecnica al conto consuntivo in maniera soddisfacente e uniforme per tutti gli enti, ma occorre riconoscere che buona parte degli enti locali hanno ben compreso l'obiettivo primario del legislatore che nella relazione predetta ha individuato lo strumento necessario per consentire agli organi elettivi - oltre che a quelli di controllo delle amministrazioni - e, in modo particolare, al Parlamento, quale massima espressione della collettività nazionale, di valutare "il buon andamento" della gestione, obiettivo privilegiato nei riguardi degli enti locali (v. quinto comma dell'art. 13. del D.L. 22.12.1981 n. 786).

#### **5. Contenuto delle relazioni illustrative**

Le amministrazioni provinciali e comunali, che hanno compilato la relazione ex art. 22 del D.P.R. 19.6.79, n. 421, hanno posto in luce, per la maggior parte, i seguenti dati:

- risultanze finanziarie complessive della gestione;
- risultanze patrimoniali;
- dati fisici del territorio, della popolazione, dell'economia e delle strutture sociali dell'ente;
- risultanze dell'entrata e della spesa (previsioni iniziali, assestate, accertamenti, entrate effettive e pagamenti effettuati);
- analisi dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti.

Alcune amministrazioni hanno tenuto, in particolare, a sottolineare l'andamento dell'attività e dei servizi ed a mettere in evidenza lo stato di attuazione delle opere realizzate, in corso o avviate nell'esercizio considerato.

La maggior parte delle relazioni privilegiano, però, i dati di carattere finanziario e non danno sufficiente rilievo a quelli di carattere tecnico ed economico. Si potrebbe osservare che tale fenomeno è da imputarsi al sistema di rilevazione contabile disposto dalla legge che non consente una valutazione costi-benefici come normalmente effettuato dalle aziende industriali e commerciali.

Pur non potendo negare tale circostanza, va consi-

derato che molte volte ci si nasconde dietro formalismi contabili quando riesce difficile (o, peggio, non si vuole) mettere in rilievo carenze di esecuzione nei servizi affidati alle amministrazioni locali.

#### **6. Esigenza di relazioni tecniche più omogenee**

La necessità di una migliore redazione della relazione discende anzitutto dalla esigenza di rendere edotti i rappresentanti delle rispettive collettività del vero significato amministrativo ed economico dei dati racchiusi nel conto consuntivo, nonché dell'ulteriore esigenza di un reale collegamento tra le amministrazioni locali e gli organi locali e regionali di controllo, con l'obiettivo ultimo di raccogliere, poi, ogni informativa che la Corte dei conti è tenuta a dare al Parlamento nazionale. Questo vuol dire che, pur ripudiando qualsiasi forma di neocentralismo amministrativo, occorre convenire su una esatta interpretazione dei dati e su una precisa redazione dei referti, in mo-

do da eliminare gli effetti negativi di una confusa e distorta presentazione dei risultati, soprattutto di carattere economico.

Le amministrazioni locali debbono certamente essere libere di progettare e condurre a buon fine i loro programmi, ma anche per gli enti locali deve valere il principio di ogni buona amministrazione: quello della "casa di vetro".

Non sarebbe conforme al sistema autonomistico di prospettare (o, peggio, di imporre) alle amministrazioni provinciali e comunali un modello unico di relazione ex art.22; tuttavia, un graduale processo di unificazione nella redazione della relazione stessa appare auspicabile, avendo sempre presente il duplice obiettivo di fornire materiale omogeneo di meditazione e di controllo agli organi preposti alla vigilanza sul buon andamento delle amministrazioni locali, e di offrire al Parlamento nazionale (tramite l'apposita sezione della Corte dei conti) indicazioni coordinate sul "buon andamento" degli enti locali, per quelle direttive o modifiche di direttive che la Costituzione affida al Parlamento stesso.



## **7. Proposte per una eventuale nuova normativa**

Le differenze riscontrate in ordine all'adempimento, da parte degli enti locali, al disposto dell'articolo 22 del D.P.R. 19.6.1979, n. 421, e le insufficienze rilevate in parecchie relazioni trasmesse alla Corte dei conti inducono a ritenere che una causa importante, se non determinante, di tali carenze sia da ricercare in un non univoco significato del testo normativo e in una discordante interpretazione dello stesso data dalle amministrazioni provinciali e comunali, specie da quelle meno ricche di abitanti. Carenze di altro tipo inoltre sono state riscontrate nelle relazioni predisposte da grandi amministrazioni provinciali e comunali, ricche di dati e di informazioni, ma assai meno dotate di precise indicazioni sullo stato di realizzazione dei programmi regionali e locali e sui risultati economici (costi-benefici) delle iniziative realizzate.

La soluzione ottimale per ovviare agli inconvenienti di natura normativa consisterebbe nella richiesta al Parlamento di dettare una nuova disciplina, la quale, ancorché sintetica e rispettosa delle esigenze

autonomistiche dei diversi enti locali, sia tale da dare un più preciso contenuto di carattere economico alle relazioni che province e comuni sono tenute a redigere ed inviare ai competenti organi di controllo. Non va sottovalutata, tuttavia, la difficoltà di addivenire a un testo che incontri l'approvazione di tutte le parti politiche e il cui iter legislativo possa essere portato a rapida conclusione. Ne consegue che, in attesa che possa essere avviata e conclusa una procedura di integrazione e chiarificazione della normativa ex art. 22, sia possibile procedere, intanto, grazie alla collaborazione delle associazioni rappresentative degli interessi delle province e dei comuni (già ampiamente sperimentata) e alla collaborazione (ugualmente sperimentata) delle amministrazioni dello Stato interessate ai problemi degli enti locali, a un'opera di chiarificazione e a fornire suggerimenti alle amministrazioni provinciali e comunali perché, progressivamente, pervengano a realizzare, spontaneamente, uno schema di relazione illustrativa ispirata ai seguenti principi:

- a) illustrazione delle risultanze complessive della gestione finanziaria sia in conto competenza che in conto residui;

- b) illustrazione delle risultanze patrimoniali;
- c) esposizione dei dati fisici del territorio, della popolazione, dell'economia e delle strutture sociali dell'ente;
- d) esposizione delle risultanze dell'entrata e della spesa (con indicazione delle previsioni iniziali, delle previsioni assestate, degli accertamenti e delle entrate effettive e dei pagamenti effettuati);
- e) analisi dei costi finanziari ed economici sostenuti e dei risultati conseguiti;
- f) raffronto dei risultati conseguiti (su parametri unici nazionali) con i programmi regionali di sviluppo (in particolare, se il bilancio pluriennale dell'ente sia ispirato a una classifica funzionale della spesa per programmi o progetti);
- g) quantificazione (egualmente su parametri unici nazionali) dei costi sostenuti in attuazione dei progetti al fine di poter individuare competenza e responsabilità degli enti obbligati che dovrebbero dar conto dei risultati conseguiti;
- h) indicazione dell'analisi dei costi e dei benefici in relazione a progetti non inquadrati nell'ambito di programmi regionali (aspetti fiscali e aspetti eco-

nomici);

- i) indicazione analitica (e non generica) della formazione e dell'impiego dell'avanzo (o disavanzo) di amministrazione;
- l) indicazione della consistenza dei residui attivi e passivi all'inizio e alla fine dell'esercizio, con indicazione numerica dei riaccertamenti e della loro giustificazione.

Il nuovo schema di relazione dovrebbe anche contenere un paragrafo finale di "valutazioni conclusive" da parte dell'ente stesso, che ponga in luce i risultati (positivi o negativi) conseguiti dall'amministrazione nella realizzazione dei programmi formulati in sede di previsione.

La valutazione conclusiva dovrebbe, all'occorrenza, sottolineare il contributo dato ai risultati di gestione dai mutui assunti (specie presso la Cassa DD. e PP., il Crediop, ecc.) e l'incidenza di essi sul programma di investimenti.

La valutazione conclusiva, dovrebbe, infine, contenere un giudizio sulla gestione dei servizi di carattere economico generale e sul loro costo, come pure un giudizio in merito ai servizi a domanda individuale,

con particolare riferimento ai motivi di eventuali insufficienze nel grado di copertura dei costi.

La valutazione dei costi dovrebbe rendere possibile l'evidenziazione dell'eventuale scostamento dall'indice di normalità nella gestione dei servizi e nella produttività, sia che trattisi di programmi e progetti inquadrati nell'ambito di programmi regionali di sviluppo, sia che trattisi di programmi non inquadrati. Dalla constatazione dei livelli di scostamento dall'indice di normalità dovrebbero emergere i rimedi che si ritiene di adottare per assicurare l'economicità, l'efficienza e, in generale, il "buon andamento" della gestione. Tali rimedi non dovrebbero escludere quello della concentrazione di alcuni servizi (depuratori, inceneritori, produzione e distribuzione del latte, mattatoi, ecc.) da parte di amministrazioni comunali vicine, come pure la programmazione congiunta fra più comuni per l'assetto del territorio, la viabilità, la tutela del patrimonio boschivo e idrogeologico.

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO X

### PIANI GENERALI DI RIORGANIZZAZIONE

#### 1. Dinamica dei piani di riorganizzazione

I piani di riorganizzazione degli uffici e dei servizi adottati da comuni e province devono essere intesi ad assicurare con le nuove strutture la massima efficienza e produttività di gestione (art. 4 D.L. 10 novembre 1978 n. 702, come convertito nella legge 8 gennaio 1979, n. 3).

Tale disposto legislativo non è meramente programmatico e quindi inidoneo ad esprimere un comando concreto, ma integra una disposizione precettiva, che però lascia ai destinatari del precetto un'ampia discrezionalità di attuazione nell'ambito del principio di autonomia ad essi riconosciuta costituzionalmente.

L'efficienza e produttività, poste dal legislatore come obiettivi dei piani, comprendono doveri funzionali

inerenti al comportamento degli organi volitivi degli enti locali e si risolvono nell'obbligo di impiego di mezzi concretantisi nella scelta dei provvedimenti più opportuni in una ponderata valutazione da parte dell'autorità decidente, nonché nell'obbligo di conseguire risultati.

In sostanza, efficienza e produttività costituiscono le finalità cui l'organizzazione scelta è preordinata.

Tali scelte non si irrigidiscono in un canone formale per costituire punti di riferimento per la valutazione giuridica di un singolo atto.

Invero, la considerazione isolata e frammentaria, operata nell'ottica della teoria tradizionale dello Stato centralizzato, appare priva di riferimento a confronto con la nuova considerazione dell'ordinamento pluralista come quello vigente.

In un ordinamento pluralistico come il nostro la soddisfazione degli interessi pubblici perseguiti non può valutarsi e ritenersi realizzata che in un quadro complessivo di confronto.



## 2. Efficienza, produttività e buon andamento

Il canone di efficienza è stato talora identificato col principio di buon andamento.

Tale teorizzazione è stata proposta con diverse formule che sono tutte sussumibili nell'ambito della stessa matrice concettuale di collegare l'organizzazione amministrativa con la funzione, in modo da assicurare in sede di organizzazione dei risultati apprezzabili sul piano del merito.

La nozione di efficienza ha avuto ampio sviluppo in termini di scienza dell'amministrazione e la identificazione del principio di buon andamento con l'efficienza non è nuova, poiché anche in passato si parlava di integrale risoluzione della buona amministrazione nell'efficienza.

Attualmente, si danno varie definizioni di efficienza, partendo da una nozione di base enunciata come adeguatezza o idoneità a raggiungere il risultato voluto, e si parla anche di produttività come disposizione di mezzi economici per conseguire il miglior proporzionamento al fine stabilito dell'attività posta in esse-

re. E' stato affermato che il buon andamento corrisponde al principio di efficienza, ma questo si articola a sua volta in una serie di regole valutative che comprendono l'adeguatezza dei mezzi, la possibilità di successo, la tempestività nel raggiungimento dello scopo. Da ultimo, la equazione buon andamento uguale efficienza è stata ritenuta valida sotto il profilo giuridico formale, ma insufficiente ad esprimere precetti concreti, costituendo un'ipotesi del complesso di esigenze formali e sostanziali di tecnica organizzativa indirizzata a garantire l'attuazione dei fini e la soddisfazione degli interessi pubblici. In sostanza, il buon andamento come efficienza non esprimerebbe un valore in sé, ma sarebbe solo un espediente concettuale.

La tesi esposta palesa la sua carenza, poiché esprime un profilo organizzatorio, ma trascura il profilo funzionale, in quanto il principio di buon andamento si risolve nel momento organizzativo e così l'articolo 97 della Costituzione perde ogni valore precettivo applicabile all'attività e conserva mero valore descrittivo di una fenomenologia che si riscontra in ogni ordinamento, perché connaturata con l'esistenza e i caratteri dell'organizzazione.

Infatti, la formula dell'efficienza e della produttività dà conto del momento organizzativo, ma non contempla il quadro perché limitata a un momento di potenzialità.

L'organizzazione è efficiente, è produttiva e quindi idonea a produrre il soddisfacimento dell'interesse pubblico, ma rispetto al risultato dell'organizzazione e dell'azione la formula dell'efficienza e della produttività non è praticabile poiché il risultato di questa azione non è efficiente o produttivo; il risultato è buono o cattivo e l'articolo 97 della Costituzione e l'art. 13 della legge n. 51 del 1982 esprimono una esigenza valutativa finale che non può essere trascurata.

La efficienza e la produttività, nelle formulazioni correnti, si palesano come valori fattuali, espressi con le locuzioni "massimo risultato col minimo mezzo", o "impiego ottimale dei fattori a disposizione", che corrispondono ad esigenze imprescindibili nell'attuale momento storico, ma che esprimono valori esclusivamente tecnici che devono essere valutati in comparazione con altri valori espressi nell'ordinamento a livello politico. D'altra parte, se si tende a fornire di efficien-

za e produttività una definizione più astratta si rischia di cadere nella petizione di principio, poiché l'efficienza e la produttività non possono essere che le scelte migliori possibili e tanto non è che un travestimento verbale per esprimere quanto già indicato nella Costituzione e nella legge con la formula del buon andamento. L'affermazione che il buon andamento si arresta sulla soglia della valutazione come risultato, riguardando l'azione nel momento dinamico, si esaurisce nella considerazione che l'impiego dei poteri non si limiti al piano potenziale, ma operi sul piano effettuale attraverso una serie di misure di ordine legislativo e amministrativo che possano dare contenuto effettivo al buon andamento. Dal che consegue l'affermazione della imprescindibilità, nel buon andamento, della considerazione dei risultati. Pertanto, per la considerazione del buon andamento non sembra possibile prescindere da un aspetto valutativo funzionale.

### 3. Criteri di valutazione e piano di indagine

Nella relazione dello scorso anno, alla quale si rinvia, sono stati sottolineati i profili strutturali e funzionali dei piani di riorganizzazione e si è evidenziata la funzione di coordinamento strumentale al buon andamento esplicitata dalla legislazione statale in materia.

L'indagine sui piani è stata condotta in termini di verifica delle trasformazioni strutturali realizzate dagli enti locali per il conseguimento dei risultati di fondo, ponendo la riserva di riferire in un successivo momento in ordine alla realizzazione degli stessi: la prestazione ai cittadini dei pubblici servizi in un rinnovato quadro di efficienza e produttività.

Il referto dello scorso anno in materia concerneva: le modifiche ai piani; lo stato di attuazione degli stessi; la ristrutturazione logistica degli uffici; i corsi di formazione e di aggiornamento del personale per sopperire alle esigenze di riconversione in relazione ai processi di riordinamento istituzionale e di ristrutturazione organizzativa; l'orario di lavoro pre-

scelto; nonché l'adozione di norme regolamentari in esecuzione di obblighi specifici dal cui adempimento consegue una migliore funzionalità dell'amministrazione.

Con il presente referto, a scioglimento della riserva formulata, si intendono fornire all'Organo rappresentativo della collettività nazionale, oltre che elementi in ordine all'adempimento dei doveri incombenti agli enti, giudizi valutativi di primo approccio in ordine al buon andamento nella gestione dei piani.

Tuttavia, data la difficoltà di identificazione a livello contenutistico dei canoni di efficienza e produttività in difetto di una definizione legislativa e stante la indeclinabilità dell'obbligo di riferire anche in termini di buon andamento, si è ritenuto coerente richiedere agli enti di fornire elementi in ordine al perseguimento degli obiettivi in esame, riconoscendo agli stessi la formulazione delle regole di giudizio in base alle quali, nel rispetto del principio di autonomia e nell'esplicazione della discrezionalità di ciascuno, fosse stato dato contenuto ai principi di efficienza e produttività.

In sostanza, è sembrato coerente - con la natura

neutrale e col carattere di terziarietà della Corte - non preconstituire parametri per individuare efficienza e produttività, ma richiedere agli enti la interpretazione da essi data ai canoni stessi, e ciò nella considerazione che l'organo referente ha l'obbligo di esprimere un giudizio in termini di buon andamento, ma alla stregua di criteri di misura precostituiti ab extra e non frutto di propria elaborazione.

Pertanto, anche allo scopo di non gravare gli enti con richieste aggiuntive oltre l'onere di inoltro del conto e del certificato a consuntivo, si è ritenuto di invitare le amministrazioni di cui al 4° comma, seconda parte, dell'articolo 13 del D.L. 22 dicembre 1981, n. 786, come convertito dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, in relazione all'esercizio di riferimento, a fornire elementi in ordine a pochi specifici punti che attengono all'attuazione della normativa procedimentale di indirizzo ed a un primo approccio con le valutazioni afferenti al conseguimento dei risultati.

I quesiti posti "ad hoc" concernevano i seguenti punti:

- adeguamento del regolamento organico;
- emanazione del regolamento sulle modalità dei concorsi;

- previsione o effettuazione di verifiche circa gli obiettivi posti a base del piano da parte di assessori competenti o altri organi incaricati al fine specifico, con invito a trasmettere relazioni o altri atti dimostrativi dell'effettivo conseguimento, mediante l'applicazione del piano, delle finalità di efficienza e produttività.

Ai quesiti formulati hanno risposto, al 10 giugno 1986, 10 amministrazioni provinciali su 13 e 106 amministrazioni comunali su 150, con un tasso di adempimento complessivo, rispettivamente, del 76,92% e del 70,66%.

Le percentuali di adempimento dei comuni nell'ambito delle singole regioni risultano dai seguenti dati: Piemonte 87,50%; Valle d'Aosta 100%; Trentino Alto Adige 50%; Lombardia 83,33%; Friuli Venezia Giulia 100%; Veneto 87,50%; Liguria 80%; Emilia-Romagna 65%; Toscana 76,92%; Umbria 100%; Marche 83,33%; Lazio 60%; Molise 50%; Abruzzo 60%; Campania 50%; Puglia 62,50%; Basilicata 33,33%; Calabria 75%; Sicilia 50%; Sardegna 50%.

Va precisato che non sempre gli enti adempienti hanno fornito coerenti e puntuali risposte ai quesiti loro rivolti, e particolarmente a quello concernente le



verifiche.

#### 4. Adempimenti regolamentari

Come è noto, l'accordo approvato con D.P.R. 25 gennaio 1983, n. 347, (emanato in relazione alla legge quadro sul pubblico impiego), efficace dal 1° gennaio 1983, prevedeva, fra l'altro, l'obbligo per gli enti locali di adeguare i propri regolamenti organici ai contenuti dell'accordo entro sei mesi (20 gennaio 1984) dalla pubblicazione (G.U. n. 197 del 20 luglio 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.

Il medesimo accordo (art. 24) obbligava, inoltre, gli enti ad emanare un regolamento sulle modalità dei concorsi, stabilendo che fino alla data di entrata in vigore del nuovo regolamento potevano essere espletati

solo i concorsi già indetti.

Le norme sopra richiamate sostanziano vincoli te-  
leologici posti dal decreto presidenziale che discipli-  
na l'organizzazione e l'attività degli enti locali e,  
pertanto, detti atti amministrativi generali sembra co-  
stituiscono procedimenti che consentono, mediante la  
concatenazione degli atti nei quali si svolgono, il  
soddisfacimento di interessi pubblici di diversa natura  
in relazione ad un unico risultato: la funzionalità  
dell'amministrazione.

I procedimenti di formazione dei due atti in esame  
costituiscono valori espressi dallo stesso decreto pre-  
sidenziale, in funzione strumentale rispetto al conse-  
guimento di finalità specifiche e di interessi primari  
enucleati dall'ordinamento per realizzare l'efficienza  
delle istituzioni.

La tempestiva osservanza dei menzionati precetti  
di scopo sembra possa costituire elemento sintomatico  
di buon andamento delle amministrazioni.

Infatti, tutta la gamma di misure che si collega  
al fenomeno della programmazione pubblica e la loro di-  
retta proiezione costituiscono un complesso di elementi  
individuatori di interessi pubblici privilegiati nel-

l'ordinamento, la cui realizzazione determina una condizione di buon andamento.

Dai prospetti di cui alle pagine seguenti emergono gli elementi forniti dagli enti di cui allo speciale campione raggruppati separatamente per amministrazioni provinciali (13) e comunali (150).

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

REGIONE	PROVINCIA	ADEMPLIENTE	NON	REGOLAMENTO	ORGANICO	REGOLAMENTO	CONCORSI
			ADEMPLIENTE	ADEGUATO	NON ADEGUATO	EMANATO	NON EMANATO
PIEMONTE	VERCELLI	*		*		*	
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	*		*		*	
LAZIO	RIETI	*			*		*
MOLISE	ISERNIA	*			*	*	
CAMPANIA	AVELLINO	*			*	*	
PUGLIA	BARI	*		*		*	
	BRINDISI		*				
SICILIA	CALTANISSETTA	*			*		*
	CATANIA	*		*		*	
	PALERMO		*				
	SIRACUSA	*			*		*
	TRAPANI	*		*		*	
SARDEGNA	ORISTANO		*				

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

REGIONE	COMUNE	ADEMPIENTE PR	NON ADEMPIENTE	REGOLAMENTO ORGANICO		REGOLAMENTO CONCORSI	
				ADEGUATO	NON ADEGUATO	EMANATO	NON EMANATO
PIEMONTE	TORINO	*			*	*	
	MOCALIERI	TO	*	*		*	
	ALESSANDRIA		*				
	ASTI	*			*	*	*
	CUNEO	*		*	*	*	
	NOVARA	*			*	*	
	VERCELLI	*			*	*	
	VARALLO	VC	*				
VALLE D'AOSTA	AOSTA	*			*	*	
TRENTINO A. A.	BOLZANO	*			*	*	
	TRENTO		*				
LOMBARDIA	MILANO	*		*		*	
	MONZA	MI	*			*	
	CINISELLO BALSAMO	MI	*		*	*	
	SESTO S. GIOVANNI	MI	*		*	*	
	PARABIAGO	MI	*		*	*	
	BUCCINASCO	MI	*	*			
	GORGONZOLA	MI	*			*	*
	MELZO	MI	*			*	*
	RESCALDINA	MI	*		*	*	
	INZAGO	MI	*		*	*	
	CASSANO D'ADDA	MI	*	*			
	BERGAMO		*		*	*	*
	BRESCIA		*		*	*	*
	LUMEZZANE	BS	*			*	*
	GHEDI	BS	*	*			
	PALAZZOLO SULL'OGGIO	BS	*			*	*
	COMO		*		*	*	*
	CREMONA		*			*	*
	MANTOVA		*	*			
	PAVIA		*		*	*	*
VIGEVANO	PV	*		*	*	*	
SONDRIO		*		*	*	*	
VARESE		*		*	*	*	
BUSTO ARSIZIO	VA	*			*	*	

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

REGIONE	COMUNE	ADEMPIENTE		NON ADEMPIENTE		CONCORSI	
		PR				EMANATO	NON EMANATO
				ADEGUATO	NON ADEGUATO		
FRIULI V. G.	TRIESTE		*		*	*	
	UDINE		*		*	*	
	GORIZIA		*		*	*	
	PORDENONE		*	*		*	
VENETO	VENEZIA		*	*		*	
	VERONA		*		*	*	
	VICENZA		*		*	*	
	PADOVA		*		*	*	
	TREVISO		*		*	*	
	ROVIGO		*		*	*	
	BELLUNO		*		*	*	
	CORTINA D'AMPEZZO	BL		*			
LIGURIA	GENOVA			*			
	IMPERIA		*	*		*	
	LA SPEZIA		*	*		*	
	SAVONA		*	*		*	
	SANREMO	IM	*		*	*	
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA			*			
	IMOLA	BO	*	*			
	CREVALCORE	BO	*			*	
	FERRARA		*		*	*	
	CENTO	FE	*		*	*	
	PORTO MAGGIORE	FE	*		*	*	
	FORLI'		*		*	*	
	RIMINI	FO		*			
	CESENA	FO	*		*	*	
	CATTOLICA	FO	*		*	*	
	MELDOLA	FO		*			
	MODENA		*		*	*	
	CARPI	MO	*		*	*	
	FINALE EMILIA	MO		*			
	NOVI DI MODENA	MO	*		*	*	
	PARMA		*		*	*	
PIACENZA			*				
FIDENZA	PR	*		*	*		
RAVENNA			*				
REGGIO EMILIA			*				

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

REGIONE	COMUNE	PR	ADEMPLIENTE	NON	REGOLAMENTO	ORGANICO	REGOLAMENTO	CONCORSI
			ADEMPLIENTE	ADEGUATO	NON ADEGUATO	EMANATO	NON EMANATO	
TOSCANA	FIRENZE		*			*	*	
	PRATO	FI	*			*	*	
	LIVORNO		*			*	*	
	PISA			*				
	S. CROCE SULL'ARNO	PI	*		*		*	
	AREZZO		*			*	*	
	GROSSETO			*				
	LUCCA		*			*	*	
	CARRARA		*			*		*
	MASSA			*				
	PISTOIA		*			*		*
MONTECATINI	PT	*			*		*	
SIENA		*			*	*		
UMBRIA	PERUGIA		*			*	*	
	TERNI		*		*		*	
MARCHE	ANCONA		*			*	*	
	CASTELFIDARDO	AN	*		*		*	
	PESARO		*		*		*	
	TURBINO			*				
	MACERATA		*			*	*	
	ASCOLI PICENO		*			*	*	
LAZIO	ROMA		*		*			*
	LATINA		*		*		*	
	RIETI		*		*		*	
	FROSINONE			*				
	VITERBO			*				
MOLISE	CAMPBASSO			*				
	SERNIA		*				*	*
ABRUZZO	PESCARA		*			*		*
	L'AQUILA			*				
	TERAMO			*				
	CHIETI		*			*		*
	SPOLTRE	PE	*			*	*	

REGIONE	COMUNE	PR	ADEMPLIENTE	NON	REGOLAMENTO	ORGANICO	REGOLAMENTO	CONCORSI
				ADEMPLIENTE	ADEGUATO	NON ADEGUATO	EMANATO	NON EMANATO
CAMPANIA	NAPOLI		*					
	TORRE DEL GRECO	NA	*			*		*
	CASORIA	NA	*		*		*	
	CASTELLAMMARE	NA	*			*		*
	PORTICI	NA		*				
	POZZUOLI	NA	*			*		*
	S. GIORGIO A CREMANO	NA	*			*		*
	TORRE ANNUNZIATA	NA		*				
	TERZIGNO	NA		*				
	SALERNO			*				
	BENEVENTO		*		*		*	
	CASERTA			*				
	AVELLINO			*				
PIEDINONTE MATESE	CE	*			*		*	
PUGLIA	BARI		*		*		*	
	ANDRIA	BA	*			*		*
	BARLETTA	BA	*		*		*	
	MOLFETTA	BA	*			*	*	
	FOGGIA			*				
	BRINDISI			*				
	TARANTO			*				
	LECCE		*			*	*	
BASILICATA	POTENZA		*		*		*	
	MATERA			*				
	FERRANDINA	MT		*				
CALABRIA	CATANZARO		*			*		*
	COSENZA		*			*		*
	REGGIO CALABRIA			*				
	LAMEZIA TERME	CZ	*			*		*
SICILIA	PALERMO			*				
	CATANIA			*				
	MESSINA			*				
	SIRACUSA		*		*		*	
	CALTANISSETTA		*		*			
	GELA	CL	*		*		*	
	RAGUSA			*				
	MARSALA	TP		*				
	TRAPANI			*				
	AGRIGENTO		*		*		*	
ENNA		*			*		*	
TAORMINA	ME	*			*		*	





L'adeguamento dei regolamenti organici è stato realizzato da un limitato numero di amministrazioni provinciali incluse nel campione: Vercelli, Ravenna, Bari, Catania, Trapani.

Analogo andamento è riscontrabile in ordine alle amministrazioni comunali che hanno fornito i dati. Hanno risposto: due (su 5 adempienti) nel Piemonte; tredici (su 20) in Lombardia; una (su 4) nel Friuli; una (su 7) nel Veneto; tre (su 4) in Liguria; tre (su 13) in Emilia-Romagna; due (su 10) in Toscana; una (su 2) in Umbria; due (su 5) nelle Marche; tre (su 3) nel Lazio; due (su 7) in Campania; due (su 5) in Puglia; una (su 1) in Basilicata; quattro (su 6) in Sicilia; nessuna in Molise (su 1), in Abruzzo (su 3), in Calabria (su 3), in Sardegna (su 2).

Dei comuni a maggiore densità demografica (fasce X e XI), hanno provveduto: Milano, Venezia, Bari; non hanno provveduto: Torino, Trieste, Firenze, Verona, Roma; mancano i dati di Genova, Bologna, Napoli, Palermo, Catania, Messina.

Quanto all'emanazione dei regolamenti sulle modalità dei concorsi è evidenziabile un minor tasso di inadempimento. Tanto si giustifica razionalmente nel du-

plice rilievo della minor complessità dell'operazione e dell'esigenza di emanazione del regolamento per procedere a bandire nuovi concorsi per il reclutamento del personale.

L'emanazione dei regolamenti sulle modalità dei concorsi è stata perfezionata dalle amministrazioni provinciali di Isernia e di Avellino, oltre che dalle cinque sopraindicate, che hanno provveduto ad adeguare l'organico.

Le amministrazioni comunali attive in materia sono state: sei in Piemonte; una nella Valle d'Aosta; una nel Trentino Alto Adige; diciannove in Lombardia; quattro nel Friuli Venezia Giulia; sette nel Veneto; quattro in Liguria; tredici in Emilia-Romagna; sette in Toscana; due in Umbria; cinque nelle Marche; due nel Lazio; una in Abruzzo; tre in Campania; quattro in Puglia; una in Basilicata; tre in Sicilia; due in Sardegna; nessuna in Molise ed in Calabria.

I comuni a maggiore densità demografica: Torino, Milano, Trieste, Venezia, Verona, Firenze, Bari, che hanno prodotto gli elementi richiesti, sono in regola con lo specifico adempimento.

## 5. Verifiche di efficienza e di produttività

I piani di riorganizzazione - come sottolineato 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 e soprattutto sono orientati al conseguimento di determinati fini.

Negli anni scorsi si è riferito sulle modifiche ai piani e sul loro stato di attuazione e, constatato che avevano raggiunto un livello di quasi integrale realizzazione, si è ritenuto doveroso interpellare un ristretto campione di enti per avere conoscenza dell'effettivo perseguimento dei fini cui i piani erano teleologicamente rivolti (efficienza e produttività), demandando agli enti stessi la predeterminazione delle regole di giudizio per far luogo alle valutazioni ed invitandoli a trasmettere la documentazione relativa ad eventuali verifiche disposte in proposito.

Dalle risposte pervenute si desume che nessun ente

- a parte formulazioni equivoche di scarsa consistenza numerica, peraltro non sorrette da idonea documentazione - ha disposto verifiche in argomento e da ciò potrebbe dedursi il fallimento dell'intento del legislatore di introdurre la tecnica di una seria programmazione nella organizzazione strutturale degli enti locali.

Tuttavia, dal tenore delle risposte, estremamente variegato, possono trarsi elementi per individuare linee di tendenza sintomatiche di posizioni differenziate, alcune delle quali meritevoli di valutazione positiva.

Si proverà qui di seguito a riassumere ed aggregare le prospettazioni - inevitabilmente eterogenee - fornite dalle amministrazioni, facendo presente fin d'ora la estrema difficoltà di assimilare situazioni rappresentate mediante giudizi valutativi.

Va segnalata, anzitutto, la condizione di pochi enti che assumono di non aver fatto luogo ad alcuna verifica per difetto del presupposto logico giuridico: la vigenza di un adeguato piano di riorganizzazione.

Non sono ancora esecutivi - per varie ragioni: mancata approvazione da parte del CO.RE.CO. o della

C.C.F.L.; opposizione delle organizzazioni sindacali - i nuovi piani di riorganizzazione dei comuni di Chieti, Imperia e Treviso.

La parziale attuazione del piano di riorganizzazione, talora collegata a provvedimenti di modifica di pianta organica soggetti ad approvazione della C.C.F.L., ha impedito ogni verifica, secondo i seguenti enti: Cesena (FO), Castellammare di Stabia (NA), Pozzuoli (FO), Bari, amministrazione provinciale di Trapani, Caltanissetta.

Una posizione di almeno apparente aprioristico rifiuto è stata assunta da un gruppo di amministrazioni che asseriscono di non aver previsto, né attuato verifiche o hanno completamente eluso lo specifico quesito, pur avendo fornito indicazioni in relazione ad altri adempimenti.

In questi sensi: amministrazioni provinciali di Vercelli, Avellino, Siracusa; comuni di Varallo (VC), Novi di Modena (MO), S.Croce sull'Arno (PI), Arezzo, Latina, Perugia, Castelfidardo (AN), Spoltore (PE), Piedimonte Matese (CE), Torre del Greco (NA), Agrigento, Gela (CL).

La mancata effettuazione di verifiche è stata an-

che dedotta da amministrazioni che hanno però rappresentato elementi di giustificazione, riconducibili sostanzialmente alla carente funzionalità della struttura per difetto di integrale copertura dell'organico in conseguenza della restrittiva legislazione finanziaria degli ultimi anni. Così: amministrazioni provinciali di Catania, Rieti e Bari; comuni di Aosta, Trieste, Cremona, Udine, Vicenza, Sesto S.Giovanni (MI), Melzo (MI), Gorgonzola (MI), Gorizia, Padova, Savona, Sanremo (IM), Siena, Ancona, Pescara, Cosenza, Molfetta (BA), Lecce, Lametia Terme (CS), Cagliari, Siracusa.

Malgrado l'assenza di specifici e mirati controlli, si è ritenuto di poter esprimere valutazioni positive non sorrette da adeguate dimostrazioni corredate da indici obiettivi, anche se giustificate da considerazioni di primo approccio sull'andamento generale dei servizi a seguito dell'attuazione del piano, da parte dell'amministrazione provinciale di Isernia e dei comuni di Bolzano, Cuneo, Parabiago (MI), Lumezzane (BS), S.Giorgio a Cremano (NA), Taormina (ME).

Pur manifestando l'intrinseca difficoltà di verifiche in materia non effettuate in passato, hanno dimostrato disponibilità ed interesse a procedervi in futu-

ro: l'amministrazione provinciale di Caltanissetta ed i comuni di Asti, Sondrio, Inzago (MI), Cinisello Balsamo (MI), Moncalieri (TO), Palazzolo sull'Oglio (BS), Pesaro, Casoria (NA).

Vanno, infine, ricordate, con l'auspicio che le enunciazioni si traducano in realtà, un complesso di iniziative relative a programmi o progetti specifici rivolti all'individuazione di indicatori e metodologie di verifica attualmente in itinere presso i comuni di Roma, Torino, Milano, Venezia, Firenze, Vercelli, Novara, Brescia, Bergamo, Pavia, Varese, Como, Monza (MI), Rescaldina (MI), Vigevano (PV), Busto Arsizio (VA), Pordenone, Verona, Belluno, Rovigo, La Spezia, Parma, Ferrara, Forlì, Modena, Imola (BO), Crevalcore (BO), Carpi (MO), Cento (FE), Cattolica (FO), Lucca, Livorno, Pistoia, Prato (FI), Terni, Benevento.

## **6. Consistenza delle piante organiche**

L'esposizione sopra svolta va integrata da elemen-



ti di indagine in materia di personale, la posta più rilevante nel comparto della spesa corrente degli enti locali che concorre, in notevole misura, alla lievitazione della spesa.

Ne discende l'utilità di ricordare ulteriori risultanze per valutare l'adeguamento al processo di trasformazione voluto dal legislatore in materia. A questo riguardo sembra necessario distinguere l'attività degli enti locali di cui al successivo paragrafo, da quella della Commissione centrale per la finanza locale, organo statale che opera in rapporto di vincolo strumentale con gli stessi a scopo di garanzia dell'ordinamento. Il consesso ha la specifica funzione - ampiamente illustrata nelle precedenti relazioni - di assicurare su scala nazionale la equilibrata espansione organizzativa degli enti mediante l'approvazione dei piani di riorganizzazione o delle modifiche successive di pianta organica che determinino un aumento di spesa. Pertanto, si è espletata una indagine intesa ad accertare se ed in che misura si siano incrementate le piante organiche - elementi costitutivi essenziali dei piani di riorganizzazione (art. 4, 3° comma, lett. e) del D.L. n. 702 del 1978) - durante il 1984.

A richiesta il Ministero dell'interno ha fornito "l'elenco degli enti con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, i cui piani di riorganizzazione o modifiche successive delle piante organiche sono stati esaminati dalla C.C.F.L." nel corso dell'esercizio di riferimento.

Dall'esame dei dati raggruppati nel prospetto che segue ed aggregati su base regionale, emerge che la consistenza delle piante organiche dei comuni interessati (compresi tutti tra gli 8.000 ed i 264.000 abitanti e aventi una popolazione globale di 7.212.420 abitanti) a variazioni di pianta organica soggette all'approvazione della C.C.F.L. passa da 67.321 posti al 1° gennaio 1984 a 68.748 posti al 31 dicembre 1984, con un incremento di 1.427 posti e quindi con un aumento pari al 2,12%. Dato che conferma l'incremento di circa il 2%, ricavato nella relazione dello scorso anno (pagina 437) da elementi forniti direttamente da un complesso di 563 comuni.

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

REGIONE	POPOLAZ. ENTI INTERES.	PIANTE ORGANICHE				
		All'1 gen.84	Rappor. posti popol.	Posti richie- sti	Al 31 dic.84 appr. CCFL	Rappor. posti popol.
PIEMONTE	537.361	5.833	1/92	6.064	5.914	1/88
LOMBARDIA	709.508	5.181	1/136	5.280	5.252	1/135
FRIULI V.G.	118.943	1.227	1/97	1.311	1.267	1/93
VENETO	466.676	4.860	1/96	5.227	5.073	1/92
LIGURIA	265.298	3.388	1/78	3.486	3.464	1/76
EMILIA R.	455.470	5.219	1/87	5.384	5.314	1/86
TOSCANA	1.234.542	13.502	1/91,43	13.628	13.534	1/91
UMBRIA	88.207	1.137	1/77	1.147	1.138	1/77
MARCHE	275.776	3.234	1/85	3.396	3.308	1/83
LAZIO	204.176	2.155	1/95	2.292	2.210	1/92
MOLISE	20.145	187	1/107	386	227	1/88
ABRUZZO	85.368	955	1/89	1.024	180	1/87
CAMPANIA	1.857.620	13.857	1/134	15.027	14.048	1/132
PUGLIA	476.464	2.899	1/164	3.329	2.975	1/160
BASILICATA	81.209	880	1/92	991	900	1/90
CALABRIA	269.666	2.107	1/128	4.047	3.164	1/85
SARDEGNA	65.991	700	1/94	792	780	1/84
TOTALE	7.212.420	67.321		72.811	68.748	

\* Nel prospetto non risulta inclusa la Regione Sicilia nel cui territorio esplica funzioni analoghe a quelle della C.C.F.L. un organo ad hoc.

## 7. Personale in servizio

All'esposizione dei dati relativi al personale in servizio, deve premettersi, sul piano normativo, che la legge finanziaria (27 dicembre 1983, n. 730) per il 1984 - e specificamente il combinato disposto degli articoli 16 e 19 - prevede tassativamente la possibilità di assunzione di personale da parte degli enti locali, per l'esercizio, al fine di assicurare agli enti, pur nell'esigenza di contenimento dell'espansione della spesa - che costituisce mediamente, nel 1984, per le province il 36,44% (cfr. amplius supra Cap. II) e per i comuni il 40,55% (cfr. supra Cap. III) degli impegni complessivi - di parte corrente, la necessaria continuità nello svolgimento delle attività istituzionali.

In sintesi, la normativa dispone, anche per l'anno 1984, il blocco generalizzato delle assunzioni, già sancito dall'art. 9, 3° comma, della legge n. 130 del 1983, con alcune facoltà di deroga, stabilite per comuni e province, in casi espressamente previsti.

I dati disponibili, forniti dal Ministero dell'interno, previa acquisizione dei certificati a consuntivo, riguardano la consistenza definitivamente accertata

del personale in servizio presso le amministrazioni provinciali (90) e comunali (1.215) che interessano al 31 dicembre 1983, nonché elementi di confronto, al 31 dicembre 1983 e al 31 dicembre 1984, tra personale presente presso 58 amministrazioni provinciali e 577 amministrazioni comunali, che hanno trasmesso tempestivamente il certificato a consuntivo 1984.

Al fine di rendere palese la rappresentatività del campione disponibile si riportano nei prospetti delle pagine successive gli indici numerici relativi alla consistenza complessiva del personale al 31 dicembre 1983 ed al fianco quelli relativi al campione esaminato per l'esercizio 1984, distinguendo il personale di ruolo e non di ruolo in servizio a tempo indeterminato, globalmente indicato, da quello straordinario, che ha con l'amministrazione un rapporto precario.

Per quanto concerne il personale in servizio durante il 1984, deve riscontrarsi, alla stregua del campione, un lieve aumento del personale di ruolo e non di ruolo presente presso le amministrazioni provinciali, rispetto alla forza lavoro ad inizio di esercizio, e da tanto sembra potersi dedurre che la politica di contenimento delle assunzioni abbia sortito risultati che si pongono sulla linea di tendenza voluta dal legislatore.

PERSONALE IN SERVIZIO: AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

REGIONI	AL 31.12.1983 IN TUTTE LE PROVINCE DI COMPETENZA		AL 31.12.1983 IN 58 PROVINCE		AL 31.12.1984 IN 58 PROVINCE		RAPPORTO PERC. LE COL. 1/COL. 3 DI RUOLO E NON STRAORDINARI		RAPPORTO PERC. LE COL. 2/COL. 4 STRAORDINARI		RAPPORTO PERC. LE COL. 3/COL. 5 DI RUOLO E NON STRAORDINARI		RAPPORTO PERC. LE COL. 4/COL. 6 STRAORDINARI	
	col. 1	col. 2	col. 3	col. 4	col. 5	col. 6	col. 7	col. 8	col. 9	col. 10				
PIEMONTE	6	5750	170	5115	170	5	5127	119	88,96	100,00	0,23	0,00	0,00	-30,00
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
LOMBARDIA	9	8078	336	2413	54	5	2379	72	29,87	16,07	-1,41	0,00	0,00	33,33
TRENTINO A. A.	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00	ERR	0,00	0,00	0,00	0,00
VENETO	7	3932	308	1960	211	4	2023	187	49,85	68,51	3,21	0,00	0,00	-11,37
FRIULI VEH. GIULIA	4	1170	42	1170	42	4	1217	48	100,00	100,00	4,02	0,00	0,00	14,29
ILIGURIA	4	2693	12	2224	12	3	2171	-28	82,58	100,00	-2,38	0,00	0,00	133,33
EMILIA ROMAGNA	8	4819	446	4394	442	7	4369	351	91,18	99,10	-0,57	0,00	0,00	-20,59
TOSCANA	9	4500	187	2289	64	4	2254	76	50,87	34,22	-1,53	0,00	0,00	18,75
UMBRIA	2	1329	60	887	60	1	874	20	66,74	100,00	-1,47	0,00	0,00	-66,67
MARCHE	4	1957	97	1548	64	3	1575	45	79,10	65,98	1,74	0,00	0,00	-29,69
LAZIO	5	5297	47	4847	47	4	4822	184	91,50	100,00	-0,52	0,00	0,00	291,49
TOTALE CENTRO-NORD 58		39225	1705	26847	1166	40	26811	1130	67,92	68,39	-0,13	0,00	0,00	-3,09
ABRUZZO	4	2170	44	547	2	1	534	2	25,21	4,55	-2,38	0,00	0,00	0,00
MOLISE	2	610	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CAMPANIA	5	4153	158	692	0	1	696	0	16,66	0,00	0,58	0,00	0,00	0,00
PUGLIA	5	3940	114	1414	63	2	1329	17	35,89	55,26	-6,01	0,00	0,00	-73,02
BASILICATA	2	983	3	983	3	2	1027	19	100,00	100,00	4,48	0,00	0,00	533,33
CALABRIA	3	2848	239	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SICILIA	9	5288	153	4666	111	8	4979	145	88,24	72,55	6,71	0,00	0,00	30,63
SARDEGNA	4	1401	53	1401	53	4	1389	41	100,00	100,00	-0,86	0,00	0,00	-22,64
TOTALE SUD E ISOLE 34		21393	764	9703	232	18	9954	224	45,36	30,37	2,59	0,00	0,00	-3,45
TOTALE NAZIONALE 92		60918	2469	36550	1398	58	36765	1354	60,00	56,62	0,59	0,00	0,00	-3,15

(1) Totale degli enti di competenza. (2) Certificati a consuntivo 1984 pervenuti.

PERSONALE IN SERVIZIO: AMMINISTRAZIONI COMUNALI

	AL 31.12.1993 IN TUTTI I COMUNI SUPERIORI AD 8.000 ABITANTI. (2)		AL 31.12.1983 IN 577 COMUNI		AL 31.12.1984 IN 577 COMUNI		RAPPORTO PERC. LE DI RUOLO E NON STRAORDINARI		RAPPORTO PERC. LE DI RUOLO E NON STRAORDINARI		RAPPORTO PERC. LE DI RUOLO E NON STRAORDINARI	
	col. 1	col. 2	col. 3	col. 4	col. 5	col. 6	col. 7	col. 8	col. 9	col. 10	col. 11	col. 12
PIEMONTE	76	31212	1623	917	23847	1115	77.40	56.50	-1.29	ERR	-4.79	ERR
VALLE D'AOSTA	1	376	0	0	358	17	100.00	ERR	-4.79	ERR	ERR	ERR
LOMBARDIA	187	56804	6745	1183	14636	1144	25.62	17.54	0.55			-3.30
TRENTINO A. A.	11	3411	220	4	96	0	2.49	1.82	12.94			-100.00
VENETO	116	17853	1862	911	13771	1203	50.84	48.93	51.71			32.05
FRIULI VEN. GIULIA	27	8407	376	328	7417	339	87.89	87.23	0.38			3.35
LIGURIA	30	18858	783	681	16478	722	87.38	86.97	-2.06			6.02
EMILIA ROMAGNA	88	32390	2994	2575	30759	2784	78.95	86.01	20.28			8.12
TOSCANA	93	32945	1421	846	26428	1291	58.76	59.54	36.52			52.60
UMBRIA	19	6469	379	74	1284	64	19.85	19.53	-0.23			-13.51
MARCHE	34	9863	774	249	3796	217	38.49	32.17	0.34			-12.85
LAZIO	63	40001	3417	236	2165	178	5.41	6.91	-0.05			-24.58
TOTALE CENTRO-NORD	745	258589	20594	8004	140705	9074	48.07	38.87	13.20			13.37
ABRUZZO	26	5781	945	291	1667	328	26.47	30.79	8.95			12.71
MOLISE	4	1287	130	0	0	0	0.00	0.00	ERR			ERR
CAMPANIA	122	39066	1815	433	5899	876	15.10	23.86	9.26			102.31
PUGLIA	119	23506	3145	985	7404	833	31.20	31.32	0.94			-15.43
BASILICATA	14	2849	764	581	1536	374	50.54	76.05	6.67			-35.63
CALABRIA	41	9216	1237	9	1745	33	20.76	0.73	-7.74			266.67
SICILIA	127	22618	4023	1118	6493	1114	28.31	27.79	1.39			-0.36
SARDEGNA	3	4709	424	83	905	93	19.15	19.58	0.33			12.05
TOTALE SUD E ISOLE	485	108752	12483	3500	26215	3651	23.33	28.04	3.12			4.31
TOTALE NAZIONALE	1230	367541	33077	11504	149719	12725	40.74	34.78	11.49			10.61

(1) Totale degli enti di competenza. (2) Certificati a consuntivo pervenuti.

In particolare, nell'ambito delle amministrazioni provinciali, emerge un decremento del personale in servizio (tenuto conto del personale di ruolo e non di ruolo) presso gli enti compresi nelle regioni:

Lombardia (da 2.413 a 2.379); Liguria (da 2.224 a 2.171); Emilia-Romagna (da 4.394 a 4.369); Toscana (da 2.289 a 2.254); Umbria (da 887 a 874); Lazio (da 4.847 a 4.822); Abruzzo (da 547 a 534); Puglia (da 1.414 a 1.329); Sardegna (da 1.401 a 1.389).

Sono, invece, evidenziabili lievi aumenti tra gli enti compresi nel territorio delle regioni: Piemonte (da 5.115 a 5.127); Veneto (da 1.960 a 2.023); Friuli Venezia Giulia (da 1.170 a 1.217); Marche (da 1.548 a 1.575); Campania (da 692 a 696); Basilicata (da 983 a 1.027); Sicilia (da 4.666 a 4.979).

Globalmente il personale in servizio, al 31.12.1983, 36.550 unità, aumenta, al 31.12.1984, a 36.765 unità.

Analogo andamento è riscontrabile nell'ambito delle amministrazioni comunali, poiché il personale in servizio al 31 dicembre 1983, 149.719 unità, aumenta a chiusura di esercizio a 166.920 unità.

Esemplificando, nell'ambito delle amministrazioni



comunali risulta un decremento del personale in servizio tra gli enti compresi nel territorio delle regioni: Piemonte (da 24.159 a 23.847); Valle d'Aosta (da 376 a 358); Liguria (da 16.478 a 16.139); Umbria (da 1.284 a 1.281); Lazio (da 2.165 a 2.164); Calabria (da 1.913 a 1.765).

E' riscontrabile, invece, un aumento tra gli enti compresi nel territorio delle regioni: Lombardia (da 14.556 a 14.636); Trentino Alto Adige (da 85 a 96); Veneto (da 9.077 a 13.771); Friuli Venezia Giulia (da 7.389 a 7.417); Emilia-Romagna (da 25.572 a 30.759); Toscana (da 19.359 a 26.428); Marche (da 3.796 a 3.809); Abruzzo (da 1.530 a 1.667); Campania (da 5.899 a 6.445); Puglia (da 7.335 a 7.404); Basilicata (da 1.440 a 1.536); Sicilia (da 6.404 a 6.493); Sardegna (da 902 a 905).

Procedendo, quindi, nell'analisi dei dati riguardanti il personale straordinario (per la qualificazione giuridica della categoria vedasi precedente relazione, pagg. 447 e segg.), occorre rilevare che le unità riportate ad anno, promiscuamente e globalmente considerate (stagionali, supplenti, giornalieri ed altri) - impiegate durante l'esercizio a titolo diverso dal rap-

porto d'impiego di ruolo e non di ruolo -ammontano complessivamente per le amministrazioni provinciali del campione, a 1.398 all'inizio ed a 1.354 a chiusura d'esercizio; mentre per le amministrazioni comunali ascendono a 11.504, al 31 dicembre 1983, ed a 12.725, al 31 dicembre 1984.

In proposito, deve positivamente riscontrarsi la contrazione verificatasi nell'ambito delle amministrazioni provinciali; mentre si palesa censurabile (per le probabilità che tali nuove forme di precariato preludano ad ulteriori immissioni in ruolo), l'incremento riscontrato, in elevata percentuale, presso le amministrazioni comunali e segnatamente tra gli enti compresi nelle regioni: Piemonte (circa il 21%); Veneto (32%); Toscana (52%); Campania (102%); Calabria (266%).

## CAPITOLO XI

### TRATTAMENTO GIURIDICO ED ECONOMICO DEL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI

#### 1. Contrattazione collettiva: leggi e accordi nazionali

Gli accordi di lavoro per il personale degli enti locali trovano fondamento positivo nell'articolo 6 del D.L. 29 dicembre 1977, n. 946, come convertito nella legge 27 febbraio 1978, n. 43.

Sembra superfluo fare riferimento agli accordi pregressi, poichè nella precedente prassi di contrattazione informale, data la estraneità degli accordi sindacali alla disciplina del rapporto di pubblico impiego locale, doveva ritenersi applicabile il principio della regolamentazione unilaterale e pubblicistica del rapporto in ordine al quale l'accordo di lavoro costituiva presupposto di fatto e schema orientativo non vincolan-

te, per le amministrazioni, ed anzi disapplicabile da parte delle stesse, (TAR Friuli Venezia Giulia 13.1.1982; C.d.S., Sez. V, 24.10.1980, n. 879).

Per contro, l'articolo 6 "de quo" ha introdotto disposizioni sulla formazione ed efficacia degli accordi contenute nei comma 17, 18, 19 (peraltro sospettati di incostituzionalità, giusta ordinanza del TAR Abruzzo 23.6.1982, n. 885, di rimessione alla Corte Costituzionale), che stabiliscono canoni fondamentali:

- il trattamento giuridico ed economico del personale degli enti locali viene determinato in conformità ai principi, ai criteri ed ai livelli retributivi risultanti dagli accordi nazionali a scadenza triennale;
- i livelli retributivi non potranno, in ogni caso, superare quelli contenuti negli accordi;
- l'accordo nazionale viene stipulato tra una rappresentanza del Governo, della Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI) e dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e le organizzazioni sindacali, maggiormente rappresentative su scala nazionale, dei lavoratori dipendenti. L'accordo è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri da adottare entro 60 giorni dal-

la sottoscrizione dell'accordo stesso.

L'innovazione introdotta con la norma sopra riportata è stata confermata da successive disposizioni contenute nelle leggi che regolano la gestione finanziaria degli enti locali e da tre accordi nazionali di lavoro.

La legge 8 gennaio 1979, n. 3, nel convertire il D.L. 10 novembre 1978, n. 702, ha aggiunto un ulteriore importante principio (art. 5 ter), secondo il quale, dal 1° marzo 1979, è fatto divieto agli enti locali di approvare o stipulare accordi integrativi aziendali relativi al trattamento del personale dipendente che prevedano erogazioni economiche aggiuntive ai contratti nazionali di categoria, o accordi in materie o istituti non espressamente demandati a tale sede dai contratti collettivi nazionali di lavoro della categoria, ed ha sancito la nullità di eventuali accordi raggiunti in deroga.

In tale quadro normativo è stato stipulato un primo accordo di lavoro il 23 dicembre 1978, integrato da un protocollo aggiuntivo del 7 febbraio 1979, e, dopo la delibera approvativa del Consiglio dei ministri in data 23 maggio 1979, è stato emanato il D.P.R. 1° giugno 1979, n. 191.

Successivamente, l'articolo 2 del D.L. 7 maggio 1980, n. 153, come convertito nella legge 7 luglio 1980, n. 299, ha stabilito l'inderogabilità, in sede di applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1979, n. 191, della normativa concernente lo stato giuridico e il trattamento economico del personale dipendente, contenuta nel decreto medesimo nonché in quelli emanandi.

Sono state anche vietate concessioni economiche comunque denominate o motivate in aggiunta a quanto previsto dai decreti del Presidente della Repubblica.

Il 22 luglio 1980 viene stipulato il secondo accordo e, dopo la deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 ottobre 1980, è emanato il D.P.R. 7 novembre 1980, n. 810.

La legge 20 marzo 1983, n. 93, "legge quadro sul pubblico impiego", ha introdotto nuove disposizioni sul procedimento di formazione, il contenuto e gli effetti degli accordi ed ha devoluto al Consiglio dei ministri la verifica delle compatibilità finanziarie (artt. 6, 8, 15).

Il 29 aprile 1983 si è realizzata l'intesa sul terzo accordo nazionale. Il Consiglio dei ministri ha

approvato l'ipotesi di accordo il 16 giugno 1983 - previa verifica delle compatibilità finanziarie -, autorizzandone la stipulazione e in pari data ha deliberato di recepire l'accordo che è stato emanato con D.P.R. 23 giugno 1983, n. 347.

Le disposizioni di legge e gli accordi citati costituiscono, a livello nazionale, il nuovo sistema normativo del pubblico impiego locale.

## **2. Controllo della spesa degli enti locali e prospettive della contrattazione.**

I lavori preparatori della legge n. 43 del 1978 non chiariscono lo scopo e l'ambito della nuova disciplina.

Le relazioni presentate ai due rami del Parlamento e le discussioni in aula non si soffermano sul nuovo regime del pubblico impiego locale se non per i profili di esso che incidono sulla finanza pubblica, oggetto di critica in quanto gli accordi formalizzati dalla legge

"de qua" potrebbero determinare un aumento "incontrollato" della spesa (Atti Senato, settima legislatura, vol. XV, pagg. 14282 e 14334, On. Gunnella).

Da quanto sopra sembra potersi dedurre che il Parlamento abbia tenuto in maggior rilievo il problema della finanza locale piuttosto che le implicazioni della riforma introdotta in materia di impiego locale.

Potrebbe anche sembrare che il legislatore abbia voluto introdurre la disciplina della contrattazione collettiva quale strumento di controllo della spesa pubblica locale.

Questa osservazione troverebbe conferma nell'articolo 5 ter della legge 8 gennaio 1979, comma n. 3, che vieta agli enti locali la stipula di accordi comportanti maggiorazioni economiche o regolanti materie non mandate alla sede locale dai contratti collettivi nazionali di categoria e che sembra essere teleologicamente orientato al controllo della spesa.

Tale norma, poi, diverge dai principi di contrattazione collettiva di diritto comune, che ammettono la contrattazione aziendale se più favorevole ai lavoratori e dalla prassi sindacale del pubblico impiego locale, che ha previsto la contrattazione a livello regio-



nale e locale sugli aspetti retributivi del rapporto di lavoro (cfr. art. 1 accordo nazionale di lavoro del personale degli enti locali stipulato il 5 marzo 1974).

Avvalora il convincimento sopra espresso l'art. 2 della legge 7 luglio 1980, n. 299, sopra citata, con il divieto di ogni deroga ai decreti di approvazione degli accordi nazionali di lavoro.

L'assunto trova puntuale riscontro e conferma nell'art. 24, primo comma, della stessa legge n. 299 e nell'art. 19, primo comma, del D.L. 28 febbraio 1981, n. 38, come convertito nella legge 23 aprile 1981, n. 153, che consentono di iscrivere nel bilancio degli enti locali solo gli stanziamenti per gli oneri relativi alle spese per il personale "approvati in conformità a quanto previsto dal diciannovesimo comma dell'articolo 6 della legge n. 43 del 1978", e tali norme sembrano avere carattere permanente e non temporaneo ed essere ispirate a finalità di controllo e di coordinamento della spesa pubblica locale.

Da quanto esposto può evincersi che nella legge del 1978, e nelle successive, lo scopo voluto dal legislatore appare prevalentemente quello di contenimento e di coordinamento, in senso uniforme e perequato, della

spesa pubblica locale. In tale prospettiva sono stati imposti vincoli sia agli enti locali che alla contrattazione sindacale - mai prima regolata dal legislatore -, che è stata limitata all'ambito nazionale per gli aspetti retributivi e non è stata consentita in ambiti decentrati al di fuori delle materie di cui all'accordo approvato ai sensi della legge n. 43 del 1978.

Nella legge quadro il fine e i meccanismi di controllo della spesa pubblica coesistono con alcuni obiettivi centrali del pubblico impiego, quali: la perequazione dei trattamenti retributivi e normativi, la definizione dell'ambito di efficacia dell'accordo, l'estensione delle garanzie sindacali.

Pertanto, deve concludersi che, oltre che a fini di controllo della spesa, la normativa richiamata, e particolarmente quella sugli accordi di lavoro, appare orientata - a parte aspetti contingenti - verso due fondamentali prospettive (si richiama qui quanto riferito diffusamente in argomento nella relazione sulla gestione finanziaria 1981 da pag. 434 a pag. 441):

- ricondurre sul piano nazionale ad unità qualifiche e posizioni di lavoro di pari contenuto professionale;
- razionalizzare la spesa del personale degli enti lo-

cali attraverso previsioni di bilancio rapportate, nel triennio di validità degli accordi, a limiti certi e non soggette a variazioni chieste, concesse o contrattate in sede locale.

### **3. Oggetto e contenuto degli accordi**

Di rilevante interesse può essere l'individuazione dell'essenziale contenuto degli accordi.

La formulazione impiegata dal legislatore nel più volte richiamato art. 6 del D.L. n. 946 del 1977 legittimerebbe la conclusione che gli accordi non dovrebbero contenere la compiuta disciplina del rapporto. Senonchè, nel primo accordo, la disciplina concreta va oltre i principi, criteri e livelli retributivi e il decreto presidenziale di approvazione fa menzione di "disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali".

E' stato osservato in proposito che enti locali, Governo e sindacati hanno volutamente riconosciuto al

primo accordo nazionale la funzione di fonte primaria ed esclusiva di disciplina del rapporto di lavoro, travalicando le indicazioni poste dall'art. 6. Inoltre, la Corte Costituzionale ha ritenuto (sentenza n. 100 del 25 giugno 1980, in sede di conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione Trentino Alto Adige), che "la disciplina stabilita dall'accordo nazionale è così dettagliata da non fare residuare ambiti in cui possa svolgersi, con criteri significativi, l'autonomia spettante ai Comuni ..... circa il complessivo ordinamento del loro personale"; ne consegue che si realizza "una quasi totale compressione delle autonomie locali nella materia".

Nel secondo accordo di lavoro si trovano contenuti nuovi rispetto all'accordo del 1979, poichè aumenta il numero e il rilievo, rispetto a quelle di dettaglio, delle disposizioni di principio e di indirizzo, quali le norme concernenti: il reclutamento (art. 4), la produttività (art. 12), l'aggiornamento professionale (art. 21), la mobilità ed i trasferimenti (art. 22).

Fondamentale è l'art. 29 che prevede l'istituzione (con decreto del Ministro della funzione pubblica) di una commissione nazionale paritetica, composta da rap-

presentanti del Governo, dell'ANCI, dell'UPI e delle associazioni sindacali, al fine di formulare le dichiarazioni delle qualifiche funzionali e di individuare i profili professionali, nella prospettiva di unificare in campo nazionale, il trattamento di qualifiche di pari contenuto professionale.

**4. Legge quadro e D.P.R. 23 giugno 1983, n. 347**

La legge quadro sul pubblico impiego definisce adeguatamente i principi del trattamento giuridico ed economico dei pubblici dipendenti.

Le norme concernenti il personale degli enti locali sono costituite, oltre che dalla legge 29 marzo 1983, n. 93, dal D.P.R. 23 giugno 1983, n. 347 (norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 29 aprile 1983 per detto personale). Le disposizioni della legge quadro operano come principi fondamentali della legislazione dello Stato.

La legge stabilisce i principi del trattamento

giuridico ed economico dei pubblici dipendenti: omogeneizzazione delle posizioni giuridiche; perequazione e trasparenza dei trattamenti economici (art. 4); classificazione del personale per qualifiche funzionali (art. 17) e per profili professionali (art. 18).

L'art. 2 della legge individua le competenze riservate al legislatore, specificando, con riferimento agli enti pubblici minori, che le materie elencate (nello stesso articolo) sono regolate "sulla base di legge, per atto normativo o amministrativo, secondo l'ordinamento dei singoli enti".

Quanto dire che, in materia (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 ciascuna di esse compresi, ruoli organici, consistenza e dotazione complessiva delle qualifiche...), gli enti hanno autonomia di intervento nel rispetto dei principi posti dal legislatore.

Non può omettersi un cenno alla disciplina degli aspetti finanziari perchè la legge prevede rigorosi principi di quantificazione della spesa ed enuncia la regola della "compatibilità finanziaria", che comporta

l'esigenza di non infrangere i limiti della copertura prevista (per gli enti locali in particolare, gli artt. 15, ultimo comma, ed 11, 3° comma). Le enunciate norme della legge quadro sono state ritenute compatibili con la Costituzione con la sentenza n. 219 del 1984 del Giudice delle leggi.

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 dei profili professionali individuati indipendentemente dai livelli acquisiti nei precedenti accordi (art. 40) e di riconoscimento delle anzianità pregresse (art. 41).

**5. Elementi a consuntivo sulla compatibilità finanziaria posta a base dell'accordo**

Giova a questo punto rilevare che il profilo della contrattazione a livello locale non può considerarsi avulso dal più vasto ambito nel quale si colloca, ed,

in proposito, va ricordato l'art. 16 della legge quadro, secondo il quale il Governo riferisce al Parlamento - nella relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 30 della legge 28 ottobre 1970, n. 775 - anche circa l'attuazione degli accordi collettivi di lavoro per i pubblici dipendenti, la produttività, le disfunzioni, i tempi e i costi dell'azione amministrativa, il confronto con i rapporti di lavoro del settore privato.

Dalla relazione sullo "Stato della Pubblica Amministrazione" si desume in generale che, per quanto "attiene alla valutazione del rispetto della crescita percentuale delle retribuzioni nei limiti del tasso d'inflazione programmato (13% nel 1983 e 10% nel 1984), i dati evidenziano un supero di 1,7 punti (14,7% contro il 13%) nel 1983 e di 0,4 punti (10,4% contro il 10%) nel 1984".

Lo scostamento del 1983 viene imputato all'aumento dell'indennità integrativa speciale correlato a un tasso di inflazione del 15% circa (contro il 13% programmato).

Quello del 1984 è ritenuto ascrivibile in parte agli effetti di trascinamento degli anni precedenti e



in parte ad una effettiva eccedenza rispetto al beneficio medio preventivato.

Con specifico riferimento al comparto degli enti locali, dal detto documento si evince l'ammontare dei benefici medi mensili nella misura di: £. 44.450 per il 1983; 88.900 per il 1984; 127.000 per il 1985.

I benefici complessivi dal 1° gennaio 1983 al 31 gennaio 1985 ascendono a £.1.860.000 (a fronte di £. 2.300.000 della media totale dei comparti), con un incremento percentuale del 15,7% nell'83 rispetto all'82 e del 10,1% dell'84 rispetto all'83.

I suesposti sintetici dati inducono a valutare non negativamente l'andamento "ex post" del comparto degli enti locali con riferimento alle compatibilità finanziarie, definite "ex ante" in relazione ai tassi di inflazione programmata per gli anni 1983 e 1984, nella delibera del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1983.

**6. Omogeneizzazione delle posizioni giuridiche e perequazione dei trattamenti economici**

Mentre per le amministrazioni dello Stato gli accordi sono operativi con l'entrata in vigore del decreto presidenziale, gli accordi interessanti province e comuni diventano operativi solo a seguito dei conseguenti atti deliberativi degli enti stessi (art. 8 della legge quadro).

Ciò che caratterizza sotto il profilo giuridico ed economico il D.P.R. n. 347 del 1983, è l'introduzione nell'ambito dell'impiego locale della qualifica funzionale. L'obiettivo, che attraverso questo istituto (previsto per il personale statale dall'art. 2 della legge 11 luglio 1980, n. 312) si è voluto perseguire, deve ravvisarsi nella realizzazione di un trattamento uniforme per tutti coloro che assolvono mansioni che richiedono doti e capacità del medesimo genere o di livello normativamente assimilabile per effetto di varie aggregazioni, generalmente inerenti alla gravosità del lavoro, o alla preparazione, al livello culturale, all'esperienza richiesti.

Ma nella disciplina della materia sono confluiti anche altri intenti e segnatamente quelli di eliminare la c.d. giungla delle carriere e delle retribuzioni, di fare ritorno a validi criteri selettivi di valorizzazione - ai fini dell'accesso alle qualifiche più alte - delle esperienze formatesi nei livelli inferiori anche in mancanza del prescritto titolo di studio.

Le qualifiche funzionali, poi, vengono ricomprese in "profili professionali" caratterizzati dal tipo professionale dell'attività svolta.

A coloro che rivestono la medesima qualifica funzionale viene riconosciuta soltanto una progressione economica per "classi di stipendio" e, nell'ambito di ciascuna classe, per aumenti periodici. Il passaggio dall'una all'altra qualifica funzionale viene riconosciuto soltanto per concorso pubblico, con riserva di posti agli interni in possesso della qualifica immediatamente inferiore, che abbiano prestato servizio senza demerito per un certo periodo, pur in mancanza del prescritto titolo di studio (salvo che esso sia esplicitamente richiesto dal particolare profilo professionale).

L'attuazione dell'accordo a livello locale deve tendere a concretare gli intendimenti di pervenire alla

parificazione delle posizioni di lavoro omogenee e alla realizzazione di un quadro di certezze giuridiche con adeguato trattamento retributivo, secondo effettivi valori professionali per assicurare funzionalità e produttività agli enti.

In relazione a tanto, l'ANCI, l'UPI e l'UNICEM hanno predisposto un commento teorico pratico al D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347, che, condiviso dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, è stato ritenuto valido sul piano interpretativo, con salvezza di alcune precisazioni ermeneutiche concernenti gli articoli 1, 29, 30, 40, e 41, dal Dipartimento della funzione pubblica, che ha emanato in proposito una circolare in data 14 marzo 1984.

E' evidente l'utile funzione di detti documenti per una uniforme applicazione dell'accordo su tutto il territorio nazionale.

## 7. Raccordo tra precedente e nuovo regime

Da quanto esposto emerge l'esistenza di un sistema che tende a realizzare l'omogeneità dello stato giuridico ed economico del personale di tutti gli enti locali.

Il sistema (D.P.R. n. 347) contiene norme specifiche in proposito e segnatamente: l'art. 40 - norma di primo inquadramento - con effetto dal 1° gennaio 1983, inteso a realizzare un sistema (qualifica funzionale) di valutazione della professionalità connessa alla attività svolta con lo scopo di raggruppare ai fini di parità retributiva, attività diverse, ma equivalenti per valore professionale; l'art. 41 - riequilibrio anzianità e nuovo salario individuale - volto a rideterminare, ai fini economici ed in modo omogeneo, le anzianità pregresse.

L'applicazione uniforme dell'accordo su tutto il territorio nazionale è condizione indispensabile per la corretta realizzazione dell'interesse pubblico astrattamente individuato mediante la legge quadro e l'accordo stesso.

Le associazioni degli enti e il Dipartimento per la funzione pubblica hanno emanato atti di indirizzo e coordinamento in proposito, come sopra è cenno.

Tuttavia, la concreta attuazione delle prescrizioni del contratto, e in special modo quelle sopra richiamate - aventi la essenziale funzione di raccordo fra il vecchio e il nuovo regime -, hanno comportato notevoli difficoltà di interpretazione e di applicazione.

#### **8. Nuovo inquadramento**

Scopo essenziale - in funzione perequativa - della norma contenuta nel più volte richiamato art. 40 è quello di garantire l'inquadramento sulla base delle declaratorie delle qualifiche funzionali e dei profili professionali dell'accordo, indipendentemente dal livello di inquadramento acquisito con i precedenti accordi. Ciò in quanto, come è noto, gli inquadramenti dei singoli dipendenti erano stati effettuati in regi-

me di provvisorietà. Invero, come precisato nelle precedenti relazioni, il D.P.R. n. 191 del 1979 e il D.P.R. n. 810 del 1980 subordinavano la definizione delle posizioni giuridiche individuali alla successiva formulazione delle declaratorie delle qualifiche funzionali, comprese quelle dirigenziali ed alla individuazione e descrizione dei profili professionali per ricondurre ad unità posizioni di pari contenuto professionale.

L'inquadramento ha quindi lo scopo di eliminare ogni possibilità di consolidamento o proroga di posizioni retributive acquisite "contra legem" in via provvisoria.

I criteri per operare l'inquadramento si fondano sul raffronto tra le declaratorie delle qualifiche funzionali e dei profili professionali (allegato A all'accordo) e le mansioni attribuite alla qualifica rivestita dal dipendente nel precedente ordinamento.

In sostanza, si tratta di procedere - al fine dell'inquadramento in una qualifica funzionale - ad una verifica delle mansioni o funzioni esplicate dal dipendente al 31 dicembre 1982. La verifica relativa a quest'ultimo elemento del giudizio valutativo - operando-

si nell'ambito di una pubblica amministrazione, organizzata secondo i tradizionali principi di gerarchia e competenza - deve avvenire in base ai provvedimenti formali di nomina di ciascun dipendente.

Ne deriva l'impossibilità di far luogo all'inquadramento funzionale alla stregua dello svolgimento di funzioni di fatto o di funzioni diverse o superiori legittimate da provvedimenti di affidamento temporaneo.

Diversamente opinando, si pregiudicherebbero interessi di terzi e sarebbero alimentate aspettative per l'acquisizione di situazioni giuridiche soggettive più favorevoli rispetto a quelle spettanti con ulteriore incremento di spesa a carico dell'ente.

Tuttavia, nei regolamenti degli enti, talora, esistevano disposizioni che consentivano all'amministrazione di impiegare il personale in mansioni diverse, purchè similari a quelle proprie o in mansioni superiori per esigenze di servizio. Si trattava di norme con effetto temporaneo poste a tutela della funzionalità degli uffici e servizi dell'amministrazione in attesa di ricoprire vuoti organici. A volte, la norma, di carattere eccezionale e quindi da applicare temporanea-



mente ed in casi di assoluta necessità, ha avuto applicazione generalizzata per compiacere aspirazioni dei singoli .

L'espletamento di diverse o superiori funzioni, col trascorrere del tempo, ha ingenerato nei dipendenti il convincimento di avere acquisito titolo giuridico al corrispondente posto di organico.

#### 9. Deviazioni dal quadro normativo

La pratica del comportamento ripetendosi è riuscita ad atteggiare in un certo modo la prassi degli enti locali ed a creare quasi un istituto.

In sostanza, un comportamento reiterato - una sorta di consuetudine "contra legem" - avrebbe secondo gli interessati acquistato il crisma della giuridicità e si sarebbe sublimato in norma giuridica, divenendo una regola.

A suggestioni di questo tipo sembra non si sia sottratta neanche la Commissione centrale della finanza

locale, che (relazione scorso anno pag. 449) ha segnalato una "ricorrente modifica a sanatoria della provvista organica" da parte degli enti.

Tale fatto ricorrente ha determinato un costante tentativo di applicare l'accordo nazionale di lavoro, ispirandosi ad interpretazioni di opportunità o di compiacenza con immeritati effetti riflessi positivi per il personale in spregio ai principi generali dell'ordinamento.

In proposito, occorre sottolineare che il giudice amministrativo (Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali) ha sempre negletto gravami intesi al riconoscimento di funzioni disimpegnate, sia pur conferite con incarico formale, ritenendo che l'esercizio delle stesse non implicasse una pretesa legittima alla titolarità del posto.

L'orientamento giurisprudenziale fa leva essenzialmente sul carattere temporaneo della prestazione espletata nell'attesa del titolare del posto e sull'obbligatorietà del concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, secondo l'art. 97, 3° comma, della Costituzione. Altrimenti, la progressione di carriera del dipendente sarebbe affidata all'arbi-

trio dell'amministrazione e sottratta alle rigorose norme che disciplinano la progressione stessa a tutela dell'interesse pubblico e dei controinteressati.

Il richiamo alle norme dello statuto dei lavoratori, legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 37, che prevede l'applicazione della legge anche ai rapporti di impiego pubblico "salvo che la materia non sia regolata da leggi speciali", è stato utilizzato per invocare il riconoscimento della qualifica reale e non convenzionale (art. 13 della stessa legge) anche nell'ambito dell'impiego pubblico, segnatamente in caso di mancata previsione nell'ordinamento dell'ente della fattispecie dello svolgimento di mansioni di fatto, effettivamente e concretamente disimpegnate da alcuni dipendenti.

Senonché, il Consiglio di Stato ha ritenuto infondata la pretesa nel rilievo che l'individuazione di eventuali lacune nel sistema normativo di un ente pubblico, rispetto ai principi contenuti in una legge generale, deve esser condotta avendo riguardo al disegno globale e "tenendo conto non solo di ciò che il legislatore ha inteso affermare, dicendolo, ma anche di ciò che il legislatore ha inteso escludere, tacendolo" (Adunanza plenaria 4. 11.1977, n. 17).

Malgrado il deciso indirizzo giurisprudenziale negatorio del riconoscimento delle mansioni di fatto, deve sottolinearsi un diffuso orientamento tendente a dar rilievo surrettiziamente, in sede di applicazione dell'art. 40 in esame, alle dette funzioni.

Il commento teorico pratico dell'ANCI e la circolare del Dipartimento per la funzione pubblica si ispirano alla consolidata giurisprudenza, e solo in via eccezionale, consentono, il riconoscimento delle funzioni superiori con riferimento a situazioni consolidate nel tempo e nel concorso, in funzione garantistica, della ricorrenza di una pluralità di requisiti e precisamente:

- 1) mansioni diverse disimpegnate per difetto di personale e per sopperire ad esigenze indilazionabili e non altrimenti surrogabili;
- 2) mansioni conferite con provvedimento formale degli organi competenti, perfezionato con decorrenza almeno dalla data (1 febbraio 1981) di inquadramento a regime prevista dal D.P.R. n. 810 del 1980;
- 3) mansioni espletate con carattere di continuità secondo idonea documentazione precostituita in data precedente al 31.12.1982;

4) possesso da parte del dipendente dei requisiti obbligatori per legge per lo svolgimento delle stesse.

L'inquadramento di favore, secondo le direttive sopracitate, dovrebbe ritenersi ammissibile solo in casi limitati, ipotizzabili quasi esclusivamente presso enti di piccole dimensioni, al fine di dare stabilità giuridica a situazioni irreversibili e sempre che l'ente non abbia iniziato le procedure concorsuali per la copertura del posto. Tuttavia, alla Sezione referente sembra preferibile, per dischiudere ingresso a pretese - talora non destituite di fondamento - di dipendenti, utilizzare al meglio, come peraltro evidenziato da operatori del settore, le norme di accesso (art. 24 D.P.R. n. 347) che prevedono una riserva del 50% dei posti messi a concorso a favore del personale in servizio appartenente alla qualifica funzionale inferiore con almeno tre anni di anzianità.

Tale sensibile beneficio dovrebbe consentire, nel rispetto della legge, di superare eventuali discrasie tra mansioni espletate di fatto e profilo professionale assegnato, evitando così un "vulnus" pericoloso per il rigore del sistema.

Il fenomeno patologico sopra richiamato ha certa-

mente assunto notevole estensione e non è privo di conseguenze sulla funzionalità dell'amministrazione.

Invero, da segnalazioni effettuate dai CORECO, a richiesta della Corte, può evincersi che l'affidamento sistematico di mansioni superiori e la conseguente eliminazione del concorso hanno consentito a non pochi impiegati, pur in mancanza di idoneo titolo di studio e di adeguata preparazione professionale, rapide e facili carriere e determinato il funzionamento difettoso di alcuni settori delle amministrazioni.

Avvalora e suffraga le considerazioni sopra svolte la circostanza che la presenza in organico di funzionari di elevata qualifica contrattuale dovrebbe escludere il ricorso ad onerose prestazioni esterne per pareri, consulenze, progettazioni.

Per contro, frequentemente, vengono conferiti a liberi professionisti incarichi (e liquidate consistenti parcelle) per assolvere compiti rientranti nella competenza istituzionale dei funzionari degli enti.

**10. Anzianità pregresse: interpretazioni non uniformi**

L'inquadramento nella qualifica funzionale con passaggio dal vecchio al nuovo regime implica l'esigenza del calcolo delle anzianità pregresse.

Le disposizioni contenute nell'articolo 41 del D.P.R. n. 347 citato sono preordinate a tal fine e si prestano ad una interpretazione univoca, nel senso che ad ogni dipendente, con riferimento alla data del 31.12.1982, possono al massimo essere attribuite otto classi biennali di stipendio e successivi scatti biennali illimitati. Tanto, in virtù della progressione economica orizzontale realizzata con i precedenti accordi, che - secondo un principio applicabile a tutti i settori del pubblico impiego - disciplinavano la progressione stessa in otto classi biennali dell'otto per cento costante sul valore iniziale di livello e, quindi, scatti biennali illimitati del 2,50% sul valore dell'ultima classe.

Pertanto, nel settore degli enti locali, per il quale con l'accordo in vigore è stato introdotto il così detto "salario di anzianità" con contestuale sop-

pressione di classi e scatti, la determinazione delle anzianità pregresse va effettuata valutando in mesi, in termini di classi e di scatti, gli anni di effettivo servizio maturati al 31 dicembre 1982.

In proposito occorre distinguere le posizioni di coloro che hanno prestato servizio sempre nella qualifica del livello di inquadramento, da quella degli altri che invece hanno prestato servizio in uno o più livelli inferiori a quello in cui vengono inquadrati.

Per i primi, l'anzianità va riconosciuta per sedici anni di servizio con classi biennali dell'8% sul valore iniziale del corrispondente livello dell'accordo precedente e con scatti del 2,50% sull'ultima classe per gli anni successivi. Per gli altri il computo dell'anzianità implica una diversa valutazione, nel senso che il riconoscimento è realizzato tenendo conto delle classi biennali dell'8% e degli scatti biennali del 2,50% sui valori iniziali dei livelli corrispondenti del vecchio accordo con riferimento al tempo trascorso dai dipendenti in ciascun livello.

In sede di attuazione dell'accordo, sono state segnalate applicazioni non conformi a principi di corretta ermeneutica delle regole sopra richiamate.



Preme quì di seguito ricordare le più ricorrenti.

Sono stati riconosciuti benefici non previsti dall'accordo, facendo luogo ad interpretazioni di comodo, tenendo in rilievo singole disposizioni e prescindendo dai principi di logica e non contraddizione che dovrebbero caratterizzare gli atti amministrativi e massimamente quelli di inquadramento e di riconoscimento di anzianità. Ciò per le conseguenze pregiudizievoli permanenti che possono esplicare non solo nei confronti di eventuali controinteressati, quanto sulle finanze dell'ente e di riflesso sul settore pubblico allargato e, quindi, sull'intera comunità nazionale.

A taluni dipendenti, che avevano prestato servizio in livelli inferiori a quello di definitivo inquadramento, sono state attribuite otto classi biennali di stipendio per ogni livello di appartenenza. Ciò è stato determinato dall'applicazione del punto b) del 4° comma dell'articolo 41 dell'accordo in modo avulso dal contesto complessivo della norma, e segnatamente dal 1° comma, secondo il quale il riequilibrio andava conseguito sul reticolo derivante dalla progressione economica orizzontale, realizzato con l'accordo 1979/81, che precostituisce la dinamica salariale riferita alla in-

intera vita lavorativa del dipendente e si sviluppa in classi biennali (come già visto) limitate (8) e scatti biennali illimitati.

In sostanza, le classi numericamente determinate si conseguono durante i primi sedici anni di servizio alle cadenze previste e, quindi, si fa luogo all'attribuzione degli scatti biennali illimitati.

Argomentando differentemente, il numero delle classi sarebbe illimitato con la conseguenza di un trattamento deteriore per le categorie di personale rimaste sempre nella stessa qualifica.

Ancora, va notato che con l'operazione di riequilibrio si sono volute eliminare le anomalie conseguenti agli inquadramenti per maturato economico, effettuati alla stregua dei contratti precedenti che un'interpretazione come quella avversata tenderebbe a perpetuare.

Inoltre, è stato riscontrato che la misura degli importi mese-classe e mese-scatto è stata artificiosamente raddoppiata, poichè, piuttosto che dividere il periodo preso in considerazione (biennio) per ventiquattro pari al numero dei mesi che lo compongono, si è operata una divisione per dodici.

Per far luogo "alla valutazione in mesi, in termi-

ni di classi o di scatti degli anni di effettivo servizio, maturati fino al 31 dicembre 1982" (art. 41, comma 4, lettera a)), si è ritenuto di determinare l'importo monetario rappresentativo del mese-classe e del mese-scatto secondo le seguenti formule.

mese-classe: retribuzione di livello x 8%

12

mese-scatto: retribuzione di livello x 2,50%

12

La prospettazione appare palesemente non meritevole di adesione, poiché sia le classi stipendiali che gli scatti, avendo periodicità biennale, non possono che maturare dopo ventiquattro mesi.

Pertanto, la formula corretta per la determinazione degli importi di cui sopra sembrerebbe quella che, fermo restando il numeratore, esponga come denominatore il numero 24, quanti sono i mesi nei quali è suddiviso un biennio.

## 11. Trattamenti integrativi non previsti dall'accordo

La normativa diffusamente richiamata riserva agli accordi nazionali la disciplina di tutti gli assegni fissi ed ogni altro emolumento, specificando le quote destinate agli accordi decentrati e, pertanto, è fatto divieto agli enti di elargire trattamenti integrativi non previsti dall'accordo stesso e che implicino oneri aggiuntivi.

Nel comparto degli enti locali, l'art. 3 del D.P.R. 347 ribadisce il divieto ed il commento teorico pratico dell'ANCI più volte richiamato ha individuato esattamente gli articoli dell'accordo che contengono rinvio agli accordi locali.

Malgrado ciò, in sede di contrattazione a livello regionale, sarebbero state raggiunte intese comportanti per alcuni enti locali (che le hanno recepite) oneri aggiuntivi. Le iniziative hanno provocato l'emanazione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, della circolare in data 29 marzo 1985 n. 23951/6.2.1924 intitolata all'applicazione del D.P.R. 25 giugno 1983 n. 347, con la quale si afferma:

- l'illegittimità di eventuali oneri aggiuntivi;
- il carattere non cogente degli stessi nei confronti delle amministrazioni locali;
- la responsabilità per danno erariale degli amministratori nel caso di adozione di delibere di recepimento delle intese in esame;
- l'intendimento di disporre visite ispettive, ex art. 27 della legge 29 marzo 1983 n. 93, ai fini dell'accertamento della corretta applicazione degli accordi collettivi stipulati e la conseguente denuncia alla Procura generale della Corte dei conti delle irregolarità riscontrate.

In proposito, va ricordato che - come è noto - l'art. 27, quarto comma, della legge quadro (specificamente ritenuto legittimo dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 219 del 1984) ha istituito alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica un contingente di dieci ispettori con il preciso compito di verificare la corretta applicazione degli accordi collettivi anche presso gli enti locali. Detti ispettori, che nell'esercizio delle attribuzioni hanno piena autonomia funzionale, devono denunciare al Procuratore generale presso

la Corte dei conti le irregolarità riscontrate.

Il servizio ispettivo, che egregiamente ha funzionato in concreto, ha prodotto alla Procura Generale alcune denunce, attualmente in corso di istruttoria.

Deve, anche, soggiungersi, per completezza di esposizione, che, a volte, le visite ispettive e la riscontrata irregolare applicazione del controllo hanno indotto le amministrazioni a revocare i provvedimenti concessivi di benefici non ritenuti conformi all'accordo ed alla prassi interpretativa praticata dagli altri enti.

## **12. Considerazioni finali**

In conclusione deve osservarsi che oneri aggiuntivi possono derivare agli enti locali da non corrette interpretazioni delle norme, come emerge da quanto precede. Tanto induce a ribadire ulteriormente la mancata adesione all'opinione (di cui è cenno e critica nella precedente relazione a pag. 431), secondo la quale in

un sistema in cui lo Stato controlla in termini quantitativi rigidi la dinamica dei trasferimenti ed il riequilibrio delle dotazioni fra enti, non occorrerebbe - essendo il riequilibrio gestito in termini finanziari - sovrapporre a questa forma di programmazione finanziaria ulteriori controlli su una specifica posta di spesa, quale è quella del personale.

Invero - a parte l'esigenza di verificare la qualificazione della spesa locale sotto il profilo della correlazione sia con gli obiettivi di efficienza e produttività, sia col riflesso che detta spesa esplica nell'ambito del settore pubblico allargato e, quindi, su tutta la comunità nazionale - non può ignorarsi che le erronee e distorte interpretazioni del contratto collettivo nazionale implicano pregiudizio per il patrimonio dell'ente ed influiscono negativamente sulla funzionalità dei servizi dell'amministrazione, segnatamente nel caso di conferimento di mansioni specifiche a soggetti privi di adeguata professionalità.

Inoltre, le patologie sopra evidenziate presentano, quasi sempre, carattere di irreversibilità.

Pertanto, indipendentemente dall'intervento repressivo del Giudice contabile, inevitabilmente tardivo

per il garantismo che caratterizza i procedimenti giurisdizionali, inidoneo spesso a ripristinare integralmente lo "status quo ante", sporadico per l'ovvia carenza di denunce, in ogni caso patologico, sarebbe auspicabile, in funzione del buon andamento del comparto, un coordinato intervento preventivo, nell'ambito delle rispettive sfere di competenza e responsabilità: delle amministrazioni statali, delle regioni, garanti della legalità dell'attività amministrativa locale anche attraverso i comitati regionali di controllo ed organi assimilati; delle associazioni rappresentative degli enti locali; delle organizzazioni sindacali interessate; delle associazioni rappresentative dei funzionari locali.