

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PARITA' UOMO DONNA - PARI OPPORTUNITA'

PAGINA BIANCA

Negli ultimi anni è stato registrato un forte impegno propositivo sulle tematiche della questione femminile, intesa come ridefinizione del ruolo "donna" nei diversi settori dell'organizzazione sociale.

La natura complessa e radicata del fenomeno, però, pur essendo stata la tutela apprestata dalla normativa costituzionale (artt. 3 e 37 Cost.) confermata in materia di lavoro dal legislatore ordinario con la legge 903/1977, non è stata ancora sufficientemente considerata.

E' stata avvertita, pertanto, l'esigenza di porre in essere idonee misure che, nelle linee politiche del Governo e secondo le indicazioni Comunitarie, si sono concretate nella costituzione di organismi atti a promuovere azioni dirette ad eliminare gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione della parità uomo-donna e della pari opportunità; condizioni, queste, che si ritengono essenziali ad assicurare la piena utilizzazione dell'elemento femminile, nonché l'assunzione da parte delle donne delle stesse responsabilità affidate alla componente maschile.

A livello Presidenza del Consiglio dei Ministri opera, in conseguenza, la "Commissione nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna", mentre presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale è stato ricostituito ultimamente il "Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici".

Il Dipartimento della funzione pubblica, a sua volta, ha, in primo tempo, integrato con un adeguato numero di

presenze femminili la "Commissione nazionale per il controllo dei flussi di spesa" che opera con funzioni di "Osservatorio del pubblico impiego", onde assicurare una più diretta analisi della condizione femminile e consentire l'impostazione di concrete politiche intese ad offrire alla donna la pari opportunità lavorativa e di carriera. Successivamente ha istituito (D.M. 18 ottobre 1988) una terza sezione presso l'Osservatorio del pubblico impiego, chiamata ad acquisire i dati quantitativi e qualitativi relativamente alla distribuzione territoriale delle presenze femminili nei comparti della pubblica amministrazione, nonché ad effettuare rilevazioni ed analisi della pari opportunità nella P.A. e dei fenomeni occupazionali del Mezzogiorno.

Sotto lo stesso profilo e per le stesse finalità, negli accordi collettivi sono stati previsti organismi locali paritetici a livello territoriale per effettuare analisi e proposte. Allo stato attuale, su disposizioni in tal senso emanate dal Dipartimento della funzione pubblica, ne risultano costituiti parecchi sia in sedi centrali che decentrate.

Gli organismi come sopra elencati rappresentano i motori dell'uguaglianza, ossia i centri di impulso e di rinnovamento dell'azione pubblica in un importante settore della vita sociale.

L'esigenza di dare vita a tali meccanismi di propulsione, analisi ed intervento, del resto, ha trovato significativi riconoscimenti sia nei programmi delle Nazioni

Unite a favore della donna, sia nelle risoluzioni del Parlamento Europeo.

Ad esempio, la risoluzione sulla situazione della donna in Europa, approvata il 17 gennaio 1984, fa menzione della "necessità di incaricare in ogni Stato membro servizi e comitati, esistenti o da costituire, per vigilare sull'esecuzione delle misure volte ad introdurre l'eguaglianza delle opportunità, dotando gli organismi predetti di effettivi poteri reali".

Analogo voto è stato espresso nel programma di azione 1982 - 1985 dalla Commissione delle Comunità Europee, la quale, nella linea di azione concernente l'attuazione del principio di parità mediante il rafforzamento dei diritti individuali, ha invitato gli Stati membri a costituire organi di consulenza ed assistenza nonchè di appoggio a quelli già esistenti, così da porre in grado le lavoratrici di avvalersi dei diritti di ricorso previsti nelle legislazioni nazionali in materia di parità.

In molti Paesi europei sono presenti commissioni nazionali per la promozione della parità, che nella maggioranza dei casi, hanno soltanto compiti prevalentemente consultivi, di ricerca e di informazione. Al contrario negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, in Irlanda e nella Svezia esistono commissioni amministrative per la parità dotate di poteri coercitivi, con la facoltà di assistere legalmente le vittime della discriminazione.

E' ora il caso di affrontare un problema che merita particolare considerazione nel momento attuale ossia quello

dell'introduzione delle nuove tecnologie.

L'adozione delle stesse nel campo del lavoro comporta profonde trasformazioni organizzative, che tendono a segmentare la forza lavoro così da creare discriminazioni e generare una marginalizzazione, se non proprio un'espulsione, della componente femminile, anche se la stessa si è dimostrata potenzialmente adattabile nella fase dello sviluppo economico di tutti i paesi occidentali.

Non sorprenderebbe, quindi, se le conquiste conseguite (legislativa, parità retributiva, tutela della maternità, ecc.) venissero, oggi, rimesse in discussione, in attuazione delle trasformazioni tecnologiche, che, ovviamente, sono destinate a mutare i criteri con i quali il lavoro viene organizzato, suddiviso e distribuito.

Tale contesto genera l'esigenza di interventi più incisivi che, oltre ad essere agevolati dalla sensibilità delle forze politiche e della pubblica opinione sui temi della parità e della pari opportunità, trovano forza nell'azione della Comunità Europea e particolarmente nella Raccomandazione CEE n.84/635 sulle azioni positive.

Nella sostanza, con tale terminologia si indica l'opportunità dell'adozione, da parte della Pubblica Amministrazione e di tutti i datori di lavoro pubblici e privati, di quelle misure, che, indipendentemente dalla presenza di specifici atti discriminatori illeciti, siano dirette a rimuovere le oggettive situazioni di disparità, che emergono nei confronti delle lavoratrici.

Il contesto specifico di queste misure non è tipizzabile a priori, ma può essere determinato di volta in volta, e può coprire una vasta tipologia di interventi che incidono sulla domanda e sulla offerta di lavoro.

I campi d'intervento in relazione alla denunciata questione tecnologica potrebbero, ad esempio, riguardare la formazione professionale in relazione alla specifica professionalità e le condizioni di lavoro.

In Italia, bisogna dire che la elaborazione delle azioni positive è modesta perchè manca un'esperienza significativa alla quale fare riferimento.

La stessa Raccomandazione CEE 84/635 muove dalle premesse di una carenza ed inadeguatezza normativa che determina l'esigenza di azioni parallele a livello Governo ed Enti interessati per controbilanciare gli effetti negativi derivanti dagli atteggiamenti di retaggio storico e dai comportamenti delle strutture sociali nei confronti della donna.

Viene, quindi, auspicata una intensificazione delle azioni nazionali mediante azioni positive che riguardino, in particolar modo, la formazione e la promozione professionale della donna e le condizioni di lavoro.

Gli obiettivi sono quelli di eliminare e compensare gli effetti negativi che esercita sul lavoro femminile la tradizionale divisione dei ruoli tra uomo e donna all'interno della società, ed incoraggiare la presenza della donna in tutti quei settori della vita lavorativa dai quali è tradizionalmente esclusa ed ai quali accede con difficoltà

perchè da sempre spettanti alla componente maschile ed alla sua responsabilità.

In breve con l'azione positiva si mira ad attuare una strategia diretta ad integrare nella forza-lavoro le donne che ne restano escluse ed a correggere la sotto-utilizzazione del lavoro femminile consentendo una possibilità di scelta professionale; scelta che certamente richiede a monte una formazione di base e, in carenza, comporta la necessità di un'adeguata preparazione professionale, acquisita con sistemi di formazione idonei ad assicurare una qualificazione destinata ad accrescere l'esperienza lavorativa e quindi non mirata soltanto alla contingente operatività del momento.

La liceità di simili previsioni intese ad equilibrare una situazione di disuguaglianza di fatto tra uomo e donna trova ampia giustificazione alla luce del principio contenuto nel secondo comma dell'art.3 della Costituzione ed è esplicitamente previsto anche da strumenti internazionali quali la "Convenzione sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne", adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel dicembre 1979, ratificata dall'Italia con legge 132/1986.

Sta di fatto che il tema del lavoro, attraverso l'aggregazione femminile ha evidenziato la specificità di particolari moduli di intervento che richiedono disponibilità di fondi per la messa in opera dei relativi progetti e l'inserimento degli stessi nel quadro di una politica di

sostegno dell'occupazione.

Gli orientamenti espressi in sede europea ed internazionale potrebbero essere immediatamente raccolti finalizzando i provvedimenti di politica occupazionale già operativi e curando che la loro applicazione favorisca la realizzazione degli obiettivi della parità femminile.

Ma occorrono, anche, altre strategie per passare dalla parità alla pari opportunità ossia per aggredire e rimuovere le discriminazioni, nei cui riguardi gli strumenti legislativi esistenti sono scarsamente efficienti.

Occorre, insomma, una certezza normativa.

Di qui la presentazione di un disegno di legge che trovasi all'esame del Parlamento (Atto Camera n.1818), il cui testo prevede, oltre ad una convalida degli organismi che operano su autonoma iniziativa dell'esecutivo, anche la definizione delle strutture amministrative ed operative ed una elaborazione di codici di comportamento.

Soltanto in questo modo il problema della parità uomo-donna e della pari opportunità, che ormai ha assunto dimensioni europee ed internazionali, può fare un salto di qualità e diventare un fatto concreto e di sicura definizione grazie alla crescente sensibilizzazione degli organi politici ed al consenso della pubblica opinione.

PAGINA BIANCA

**AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO E AUTONOMIE
LOCALI**

PAGINA BIANCA

Nonostante l'assetto amministrativo territoriale costituisca l'aspetto preminente dell'azione amministrativa in quanto immediatamente collegato al soddisfacimento degli interessi pubblici, la realizzazione del decentramento istituzionale non è stata ancora accompagnata dalla contestuale esaustiva regolamentazione delle funzioni del Commissario del Governo - organo generale dell'Amministrazione dello Stato a presenza necessaria nel livello regionale - appena abbozzate dall'art. 124 della Costituzione. Secondo tale norma il Commissario del Governo "sovrintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione". Ciò implica che l'Organo, di rilevanza costituzionale, risponde ad esigenze di realizzazione di una cerniera tra le funzioni di amministrazione decentrata statale e quelle di amministrazione delle autonomie. Pur in questo quadro di enorme rilevanza, in cui notevole è stato il dibattito dottrinale circa la natura, le effettive funzioni e il ruolo del Commissario del Governo nella regione, per decenni le incertezze del quadro politico hanno impedito l'introduzione di una adeguata disciplina, determinando così un vuoto ed una inadempienza del disegno costituzionale di cui all'art. 124.

L'organo, infatti, si è limitato, con l'avvento delle Regioni, ad esercitare sostanzialmente i ruoli di cui agli articoli 125 e 127 della Costituzione.

Ciò ha provocato il protrarsi di una condizione di carenza di adeguamento e di coordinamento dell'azione pubblica amministrativa sul piano regionale, in cui con il decentramento istituzionale si sono consolidate la perdurante presenza e la coesistenza di due distinte sfere di competenza e di organizzazione rispetto a materie di intervento connesse e collegate.

Qualche frammento di normativa ha tentato di ricucire, sia pure limitatamente, la frattura: così, l'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382, secondo cui gli organi statali e le amministrazioni regionali sono tenuti a fornirsi reciprocamente ed a richiesta ogni notizia utile allo svolgimento delle loro funzioni; altri spunti sono stati offerti dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

L'intento è rimasto, però, in sostanza frustrato, rimanendo così inattuato il disegno di cui all'art. 124 citato.

Mentre, quindi, sul piano centrale è venuta ad esercitarsi una funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività regionali da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 4 del D.P.R. 616/1977, sul piano locale, nel quale è lo Stato che deve coordinare la sua azione con quella delle Regioni, l'esigenza è rimasta insoddisfatta.

Si è realizzata così una situazione in cui, al centro, lo Stato con strumenti normativi e collegiali di governo (o di alta amministrazione) si è rivolto alle

Regioni tenendo conto degli interessi generali della comunità; nel livello locale, invece, raramente lo Stato si è rivolto ai suoi organi periferici per adeguare la loro azione alle funzioni specifiche riconosciute alle Regioni nella trattazione delle materie di loro competenza.

Eppure l'esigenza di sovrintendenza e di coordinamento è pressante ai fini della realizzazione dell'efficacia complessiva dell'azione amministrativa. Con la sovrintendenza, infatti, si tende a rendere le funzioni statali nel livello decentrato conformi all'obiettivo del buon funzionamento della P.A. (buon andamento e conseguimento degli obiettivi della programmazione) il che, secondo l'intento costituzionale, richiede l'intervento nel livello locale del Commissario del Governo, in posizione di preminenza rispetto alle funzioni e non agli uffici statali, dovendo questi comunque sempre sottostare alle direttive ed alle istruzioni dei rispettivi organi centrali e cioè del Ministro in quanto responsabile dell'Amministrazione cui è preposto (art.95 Costituzione). Con il coordinamento le funzioni statali sono soggette ad una armonizzazione e ad una correlazione con quelle regionali, al fine di scongiurare l'insorgere di contrasti tra i due ordini di competenza, che si tradurrebbero inevitabilmente nella vanificazione della efficacia della azione pubblica amministrativa.

Il 1988 ha visto, finalmente, soddisfare questi

bisogni ineludibili ai fini della esplicazione di una moderna funzione pubblica: la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri", già richiesta peraltro dall'art.95 della Costituzione, nell'intento di realizzare un raccordo efficace tra governo centrale e amministrazione regionale, dedica l'intero capo II ai rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nel quale, oltre ad istituzionalizzare una occasione di consultazione permanente a livello centrale (art.12) precisa le funzioni del Commissario del Governo dirette al perseguimento di tale fine.

Tale organo, infatti, ai sensi dell'art. 13, "in conformità alle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate sulla base degli indirizzi del Consiglio dei Ministri ", tra l'altro "sovrintende alle funzioni esercitate dagli organi amministrativi e decentrati dello Stato per assicurare a livello regionale l'unità di indirizzo e l'adeguatezza dell'azione amministrativa, convocando per il coordinamento, anche su richiesta del Presidente del Consiglio o di singoli Ministri, conferenze tra i responsabili degli uffici decentrati delle amministrazioni statali, comprese quelle ad ordinamento autonomo, aventi sedi nella regione; "coordina d'intesa con il presidente della regione, secondo le rispettive competenze, le funzioni amministrative esercitate dallo Stato con quelle esercitate

dalla regione, ai fini del buon andamento, della pubblica amministrazione e del conseguimento degli obiettivi della programmazione e promuove tra i rappresentanti regionali ed i funzionari delle amministrazioni statali decentrate riunioni periodiche che sono presiedute dal presidente della regione"; "cura la raccolta delle notizie utili allo svolgimento delle funzioni degli organi statali e regionali, costituendo il tramite per l'esecuzione dell'obbligo di reciproca informazione nei rapporti con le autorità regionali; fornisce dati ed elementi per la redazione della "Relazione annuale sulla stato della P.A."; "segnala al Governo la mancata adozione, da parte delle regioni, degli atti delegati per quanto previsto dall'art.2 della L.22 luglio 1975, n.382, e provvede, in esecuzione delle delibere del Consiglio dei Ministri, al compimento dei relativi atti sostitutivi; "propone al Presidente del Consiglio dei Ministri iniziative in ordine ai rapporti tra Stato e Regione, anche per quanto concerne le funzioni statali di indirizzo e di coordinamento e l'adozione di direttive per le attività delegate.

La legge puntualizza così le funzioni del Commissario del Governo, peraltro confermandone la posizione di autonomia gerarchica e di dipendenza funzionale rispetto al Presidente del Consiglio dei Ministri (art.13.6.); ma subordina il loro esercizio alle direttive che dovranno essere emanate da quest'ultimo, sulla base degli indirizzi del Consiglio,

alle quali l'esercizio stesso dovrà conformarsi. La legge rinvia, poi, alla regolamentazione - attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati d'intesa con il Ministro per gli affari regionali e con il Ministro dell'interno -della organizzazione degli uffici dei Commissari del Governo nelle regioni (art.21.4.). Occorre, quindi, procedere alla emanazione di tali provvedimenti, adempimento questo, complesso, che richiede da parte della compagine governativa la unanimità consolidata dei consensi sul punto. Essi, infatti, dovranno da un lato chiarire le modalità ed i limiti di esercizio della sovrintendenza, del coordinamento, del raccordo, della funzione di tramite per l'esecuzione dell'obbligo di reciproca informazione nei rapporti Stato-autorità regionale e della proposizione delle iniziative di cui alla lett. e) dell'art. 13, e, dall'altro, dovranno disegnare la organizzazione degli uffici dei Commissari nella prospettiva di attestarla su una condizione di perfetta efficienza. Intanto, la mancata emanazione di siffatti provvedimenti, dovuta al breve tempo intercorso dall'entrata in vigore della normativa nonchè alla complessità della materia che ha, peraltro, interessato un periodo di particolari vicissitudini nel manifestarsi della vicenda governativa, determina il protrarsi dell'annosa situazione di frazionamento, nell'ambito regionale, dell'azione della amministrazione dello Stato nel suo interno e nei confronti delle autonomie.

Continuano a sussistere, così, interventi che

si sovrappongono, contrastano tra loro e comunque si ignorano a vicenda - quasi che ogni amministrazione, comunicando prevalentemente secondo le linee del centralismo gerarchico, assuma nell'ambiente locale la connotazione della monade - mentre perdura un profondo vicendevole agnosticismo tra attività statale ed attività regionale relativamente a materie, peraltro, in cui l'apporto congiunto dovrebbe essere richiesto per finalizzare le sinergie alla soluzione dei gravi problemi reali (si pensi a quelli della disoccupazione, della abitazione, del governo del territorio). D'altra parte siffatta situazione determina notevoli difficoltà da parte del Governo di acquisire, in dettaglio, gli elementi di conoscenza della realtà regionale soprattutto sotto il profilo del funzionamento dei pubblici uffici; circostanza questa che rende, peraltro, approssimativa la ponderazione dell'efficienza degli uffici stessi e vana la valutazione complessiva dell'azione amministrativa, soprattutto a fini correttivi.

Diversi Commissari del Governo, anche tra quelli svolgenti le funzioni nelle regioni a statuto di autonomia non differenziata, per questi motivi, nel sottolineare la loro necessitata inattività nell'esercizio delle funzioni di cui all'art.124 della Costituzione, hanno comunicato, in esito alla richiesta di dati ex art.13, 1 co., lett.c), della legge 400, di non poter " fornire dati ed elementi per la

redazione della relazione sullo stato della P.A.". Altri hanno fornito le richieste notizie con approssimazione e, comunque, dopo aver puntualizzato di aver provveduto alla loro acquisizione, relativamente alle amministrazioni periferiche dello Stato, sulla base di iniziative personali e di lettura della stampa locale, e, relativamente alle Regioni, oltre che con tali mezzi, in un quadro più limitato di osservazione, in occasione dello svolgimento delle funzioni di riscontro e di quelle di cui all'art.127 della Costituzione. Essi, in conseguenza della informalità di acquisizione in particolare delle notizie svincolate dall'esercizio dei compiti istituzionali, hanno nel contempo precisato la necessità di una valutazione prudente.

E' stato, in proposito, evidenziato che, nonostante i ripetuti inviti rivolti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri a tutti i Ministeri affinché gli uffici centrali e periferici informino i Commissari delle circolari, della corrispondenza di rilievo e delle intese scaturite da diretti contatti con le Regioni, gli inviti stessi sono rimasti prevalentemente disattesi, con eccezioni di ampia consistenza e significative, in quanto rappresentate dai Ministeri dell'agricoltura e della sanità, che non hanno più uffici periferici in seguito all'intervenuto decentramento istituzionale.

L' impossibilità di acquisire informazioni per tale via, peraltro, non è ovviata, secondo alcuni, dalla presenza diffusa di uffici regionali intermedi a

cui rivolgersi segnatamente, attesa la scarsa attuazione del decentramento burocratico con traslazione di effettivi poteri decisionali da parte delle amministrazioni centrali. Questa situazione, di contro, consoliderebbe la prassi largamente praticata dagli uffici periferici provinciali di dialogare esclusivamente con i propri uffici centrali sotto forma di richiesta di istruzioni, quesiti, ecc. e provocherebbe un disequilibrio tra sistema statale e regionale, poichè "decentramento ed autonomia sono concepiti dal costituente come del tutto complementari".

Ciò ha indotto un Commissario del Governo a suggerire la modifica normativa del disposto dell'art. 13, 1 co., lett.a), della legge 400/1988, nella parte in cui sono previste "conferenze tra i responsabili degli uffici decentrati delle amministrazioni statali". La nuova norma, in considerazione della ineluttabile episodicità delle predette conferenze, dovrebbe prescrivere la istituzione, quale organo necessario a livello regionale, di un Consiglio regionale della P.A. presieduto dal Commissario del Governo e composto dai dirigenti dei massimi uffici periferici dello Stato. Un altro Commissario ha, invece, sul punto, suggerito la istituzione di un "Osservatorio regionale della P.A." inserito nella organizzazione degli uffici commissariali come un terminale operativo dell'apparato centrale, che potrebbe costituire una rete intermedia di raccolta di dati, omogenea

ed aderente alle varie realtà locali, per rispondere alle esigenze di unitarietà di indirizzi e nello stesso tempo di reciproca informazione tra strutture pubbliche. In tal modo, aggiunge il proponente, l'osservatorio "coordinandosi in sede regionale con i vari uffici periferici, consentirà l'interconnessione territoriale degli uffici medesimi che, allo stato attuale, risultano organizzati su una linea verticale verso l'apparato centrale, senza collegamenti sul territorio con altre strutture decentrate".

Sul versante delle regioni, il flusso informativo della loro attività, della programmazione, della situazione organizzativa, è stato definito da alcuni Commissari episodico, in quanto, nonostante le assicurazioni formali formulate in seguito a pressanti richieste in tal senso, gli esponenti politici regionali manifestano la propensione ad intrattenere rapporti esclusivamente con i rappresentanti politici delle singole amministrazioni centrali. Ciò in quanto essi hanno prevalentemente interesse a contattare direttamente questi ultimi in vista dello svolgimento delle istruttorie preliminari concernenti la concessione dei fondi statali che normalmente finanziano i bilanci regionali per l'esercizio di funzioni proprie e delegate.

E' stato segnalato, in proposito, che molte regioni accentuano le loro rivendicazioni in merito alla emanazione di norme statali che regolamentino, ex art. 119 Costituzione, la loro autonomia finanziaria. Una normativa siffatta è vista infatti da queste come un rimedio

necessario per realizzare il decollo effettivo del decentramento istituzionale e per contenere, pertanto, l'azione di centralizzazione - che sarebbe in atto in quanto indotta da esigenze tecnologiche - e la produzione di leggi settoriali, che imbriglierebbero le potenzialità delle autonomie.

Nei limiti suesposti, si riportano comunque, in forma sintetica, le notizie trasmesse dai Commissari del Governo, integrate, relativamente alle Regioni, dalle risultanze delle relazioni inviate da alcune di queste ultime.

a) Situazione delle Amministrazioni statali periferiche.

In tutte le regioni settentrionali ed in quelle del centro a nord di Roma sono segnalate, in misura più o meno accentuata, carenze quantitative di personale, non sempre tecnico, ma anche amministrativo. In Liguria, come del resto in altre Regioni è segnalata, in particolare, una generalizzata contestuale carenza qualitativa, aggravata, talvolta, dalla intervenuta assegnazione di unità assunte ex lege 482/1968 e, talvolta, dalla scarsa professionalità riscontrata negli straordinari assunti, ad esempio dall'ANAS di Trento, con le procedure di cui all'art. 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 e successive integrazioni.

Le carenze di personale sono imputate, in Val d'Aosta, alla difficoltà di reperimento di candidati con conoscenza della lingua francese, il

cui possesso è ivi indispensabile per lo svolgimento di attività in pubblici uffici, e, ovunque, all'alto costo della vita, alla indisponibilità di alloggi, alla difficoltà di inserimento nell'ambiente sociale e di adattamento al clima a cui vanno incontro i cittadini provenienti dal meridione che partecipano massicciamente ai pubblici concorsi e assegnati in quelle aree del territorio nazionale, immediatamente chiedono ed ottengono il rientro nei paesi di origine.

Molti Commissari, in proposito, suggeriscono la generale regionalizzazione delle procedure concorsuali, con l'obbligo effettivo, in caso di assunzione, di permanenza nella regione d'assegnazione per un congruo numero di anni.

Anche nel sud, paradossalmente, è segnalata la sussistenza di una carenza numerica di personale: così in Calabria, ove però è riferita agli Uffici finanziari ed a quelli giudiziari. Ciò indica che la problematica non si svolge solo intorno alla individuazione di valori assoluti di mancanza di personale in singoli uffici, ma coinvolge la constatazione dell'esistenza accentuata di una inidonea distribuzione di personale, in senso territoriale (centro nord - sud ed isole), e, nell'ambito dello stesso territorio, in senso orizzontale, tra uffici.

E, infatti, alla vanificazione di questa anomalia, è diretta l'introduzione, prima in via

amministrativa (D.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325), poi in via normativa (art.1 della legge 29 dicembre 1988, n. 554), della disciplina della mobilità, disposta come presupposto imprescindibile della successiva attivazione delle procedure di copertura degli organici determinati sulla base degli effettivi carichi funzionali.

La situazione locativa degli uffici presenta, non uniformemente nel territorio nazionale, ma certamente in maniera più accentuata nelle aree caratterizzate da intensa concentrazione demografica o da scarsa disponibilità immobiliare, caratteri di inidoneità o di insufficienza che incidono, oltretutto, negativamente sulla installazione delle moderne attrezzature strumentali nei casi, non estesi, in cui questa è resa possibile.

In molti territori, inoltre, il processo di informatizzazione va a rilento, in altri è inconsistente, in altri ancora presenta condizioni di squilibrio in quanto ad uffici che utilizzano procedure di automazione di buon successo si contrappongono altri completamente sprovvisti o in possesso di materiale, ma non di programmi finalizzati allo svolgimento dei compiti istituzionali o di personale professionalmente idoneo ad utilizzarli. Queste anomalie determinano disfunzioni particolarmente gravi, specie allorchè la situazione di insufficienza negli uffici

periferici è contestuale alla intervenuta informatizzazione, ancorchè parziale, delle procedure presso i corrispondenti uffici centrali.

La constatazione implica la necessità di confermare la istituzionalizzazione di un momento di coordinamento centrale dell'informatizzazione della pubblica amministrazione, relativamente non solo all'acquisizione degli strumenti, ma anche alle esigenze di armonizzazione, di interconnessione, di massima utilizzazione, soprattutto in termini qualitativi; dei materiali, nonché di organizzazione di iniziative intese alla formazione ed al perfezionamento del personale addetto, nei vari livelli professionali, al funzionamento del processo operativo dell'automazione. Molti Commissari del Governo (specie quelli del Veneto e di Trento) hanno sottolineato la discordanza che, in particolare nel Centro Nord, sussiste tra l'organizzazione delle regioni e quella delle amministrazioni periferiche dello Stato; con netta prevalenza della prima rispetto all'altra. Tale discordanza, attribuita alla maggiore disponibilità finanziaria e alla migliore articolazione di uffici delle regioni, deve essere, comunque, assolutamente vanificata in quanto il conseguente squilibrio di efficienza tra i livelli in cui, sul piano territoriale, si estrinseca la funzione amministrativa, induce disarmonie che comprimono le esigenze di omogeneizzazione e di sinergia. Altri Commissari (Liguria, Bolzano, Veneto, Lazio, Toscana) hanno segnalato che inefficienze derivano dal fatto che permane una

complessità generalizzata delle procedure ed una rilevante difficoltà operativa indotta dalla laboriosità delle interpretazioni, che trae origine dalla proliferazione della produzione normativa, aggravata, peraltro, specie nelle regioni a statuto differenziato e nelle province autonome, dai contrasti immancabilmente insorgenti tra i due filoni di regolamentazione, e dalla permanenza oltre i limiti prestabiliti, attraverso proroghe, di discipline provvisorie. In proposito sono stati auspicati, da un lato, un maggior riscontro di compatibilità amministrativa delle norme ed un preliminare intervento di coordinamento della normativa statale con quella delle regioni e, dall'altro, la messa a punto e la diffusione di strumenti di consultazione informatica collegata ad apposite banche dati. Relativamente allo snellimento delle procedure è stato auspicato l'impegno del Governo a sostenere in Parlamento i disegni di legge di riforma dei controlli di legittimità nel senso di distinguerli in necessari ed eventuali. Circa i rapporti tra amministrazione periferica statale e regioni si registra una condizione di indifferenza, specie nei territori del Mezzogiorno e delle isole; in quelli del centro nord, invece, spesso i rapporti sono difficili certamente per effetto del maggiore protagonismo normativo e gestionale nonché della più efficiente organizzazione di quelle regioni; caratteri questi che inducono più facilmente situazioni di attrito tra i due comparti di competenza. Quanto alle ristrutturazioni operate nella struttura

periferica delle amministrazioni statali, il Commissario del Governo della regione Calabria segnala diffusi malcontenti e proteste circa la revisione degli uffici di collocamento, non più comunali ma circoscrizionali ai sensi della legge 28 febbraio 1987, n.56, e per l'ipotizzato accorpamento delle Preture; le critiche al nuovo assetto territoriale degli uffici dell'impiego derivano, senza dubbio, dal fatto che la situazione del mercato del lavoro nelle aree del mezzogiorno non consente agli uffici stessi di svolgere quella gestione attiva dell'impiego al cui perseguimento è diretta, nello spirito della riforma, la dimensione circoscrizionale.

Una posizione peculiare assumono, rispetto all'assetto generale, gli uffici decentrati delle Amministrazioni statali nella Sardegna. Ciò deriva, non tanto dalla autonomia della Regione che tendenzialmente comprime le competenze statuali, quanto dalla complessità dei problemi del territorio e dalle condizioni limitative dell'efficienza dell'apparato, quali il senso di isolamento che consegue alla precarietà dei collegamenti marittimi con il continente, la polverizzazione dell'organizzazione territoriale in comuni di ridotte dimensioni demografiche, scarsamente serviti dai trasporti interni, la condizione delle città, non solo scarsamente servite, ma anche poco dotate sotto il profilo delle moderne esigenze di vita.

Queste caratteristiche determinano, in penuria

di funzionari di origine locale, una generale carenza di personale, indotta anche dalla scarsa propensione di altri funzionari a trasferirsi nell'isola e ad inserirsi nell'ambiente. La situazione è del tutto palese relativamente alla stabile destinazione dei dirigenti degli uffici: così, ad esempio, nonostante siano trascorsi 15 anni dalla elevazione a capoluogo di provincia di Oristano, ancora alcune branche dell'amministrazione periferica dello Stato sono ivi prive di titolare, mentre tale carenza è ormai cronica nella provincia di Nuoro. Gli uffici finanziari e del lavoro dell'intera isola si dibattono da tempo in modo particolare in questa situazione, i cui effetti negativi sono ovviati con un esteso ricorso a "reggenze a scavalco", talvolta plurime.

La carenza di personale concerne, per altro verso, tutti gli altri livelli retributivo-funzionali del personale statale come, ad esempio presso l'amministrazione periferica delle Poste e Telecomunicazioni; ma ne è afflitta anche l'Amministrazione della giustizia, seppure forse in misura diversa, ma più grave per le condizioni ambientali, rispetto alle altre aree del territorio nazionale: questa amministrazione, infatti, lamenta, oltre ad un insufficiente numero di magistrati, relativamente al personale esecutivo, una accentuata carenza di dattilografi. La situazione locativa delle sedi, d'altra parte, appare in molti casi del tutto precaria.

L'efficienza degli uffici, pertanto, soprattutto per queste disfunzioni di organizzazione, si mostra compromessa al punto da condizionare l'immagine del pubblico ufficio e la sua piena funzionalità. Ciò determina l'occasione per una ampia critica che la Regione, pur essendo inadempiente nello svolgimento di compiti trasferiti o delegati ad essa dallo Stato, puntualmente utilizza per riferire alle strutture di quest'ultimo qualsiasi disservizio segnalato dall'opinione pubblica.

In conclusione, i problemi che si riscontrano nella funzionalità delle amministrazioni periferiche statali, anche ad ordinamento autonomo, sono quelli che affliggono la pubblica amministrazione italiana in senso generale.

Essi concernono - in misura più o meno accentuata - tematiche riguardanti:

- 1) uno squilibrio nella distribuzione del personale caratterizzato da una notevole carenza negli uffici del centro-settentrione a nord di Roma ed una esuberanza nel centro-sud, aggravato da una condizione di disarmonia derivante dalla sussistenza anche in queste aree di taluni uffici con carenza di addetti;
- 2) una generalizzata inadeguatezza della preparazione degli addetti, in un momento in cui la evoluzione tecnologica in atto nel sistema di deindustrializzazione richiede la presenza nei pubblici uffici di agenti muniti di un ampio corredo di professionalità soprattutto per la maggiore pregnanza, che impongono la terziarizzazione e l'ampliamento

dell'area dei servizi, di rapporti interpersonali di operatività;

3) un appiattimento delle posizioni dei dipendenti che svilisce ogni propensione partecipativa, la quale, d'altro verso, è sempre più richiesta dal pressante incalzare di tematiche operative difficili e complesse;

4) un mancato coinvolgimento della dirigenza nel processo decisionale ed organizzativo, provocato oltre che dalla insufficienza del tessuto normativo che regola le sue funzioni, anche dalla eccessiva centralizzazione delle decisioni stesse e dalla accentuata vincolatività dei disposti legislativi che, pertanto, richiedono adempimenti piuttosto che risultati;

5) una complessità delle normative, un mancato loro coordinamento ed una proliferazione di disposizioni - eccessiva quantitativamente, ma di scarso rilievo qualitativo - accompagnati da frequenti revisioni parziali, che si intrecciano in maniera disorganica, con andamento alluvionale, determinando complessi problemi interpretativi, contenziosi, disorientamento dei destinatari, grave disagio negli apparati burocratici;

6) una inesistenza diffusa di una prudente valutazione della c.d. copertura amministrativa che accompagna la maggior parte delle leggi e che tradisce l'indifferenza mostrata dal legislatore, forse perché pressato dalla urgenza di soluzioni, verso la loro effettiva praticabilità e, quindi, verso i problemi gestionali

insorgenti al momento della loro applicazione;

7) una persistente rigidità di molte procedure;

8) una insufficiente e non coordinata informatizzazione dei servizi.

b) Situazione delle Regioni.

Non tutte le regioni hanno corrisposto alla richiesta di elementi per la predisposizione della relazione al Parlamento. E' tuttavia possibile avere un quadro sulla situazione regionale in quanto alcuni Commissari del Governo hanno riferito anche sull'attività e sullo stato dell'organizzazione delle regioni, sia sulla base di notizie attinte attraverso iniziative personali, sia sulla base delle risultanze dell'espletamento delle funzioni di cui all'art. 127 della Costituzione e di quelle di controllo sugli atti regionali.

La situazione generale delle regioni appare diversificata quanto all'equilibrio del quadro politico istituzionale; così, ad esempio, alla condizione della Campania contraddistinta da una accentuata instabilità determinata dall'emergere di una conflittualità frequente tra forze politiche in Consiglio e tra gli stessi partiti, si contrappone quella della regione Abruzzo nella quale sembra sussistere una relativa stabilità politica con sostanziale convergenza di tutte le forze verso determinati obiettivi di sviluppo.

Questa situazione, come è evidente, si riverbera sulla attività e sulla organizzazione delle regioni.

In linea generale, però, le notizie pervenute confermano le tendenze già affiorate in passato: ad una condizione di evoluzione delle regioni del nord e di alcune del centro (Toscana, Umbria e relativamente Abruzzi), più progredite e spesso alla ricerca di linee di intervento di maggiore efficacia nonché di più ampia efficienza organizzativa, si contrappone quella di altre, che è di insufficienza e di ristagno, in cui l'attività legislativa è prevalentemente orientata al mero adempimento.

In Campania, l'attività legislativa e quella amministrativa risultano in prevalenza caratterizzate da interventi di limitata importanza settoriale, mentre restano inattuati il programma previsto dal piano triennale di sviluppo, quello relativo al piano sanitario regionale e quelli di assetto territoriale e dei trasporti. D'altra parte la regione stenta a porsi nella sua funzione di indirizzo politico e di programmazione, non riuscendo a dare concretezza al processo di trasferimento delle deleghe - intervenute occasionalmente solo sul piano formale - per attuare definitivamente il decentramento. Essa si limita a svolgere attività di mera gestione, riferita prevalentemente a settori di scarsa portata economica e sociale, con conseguente notevole peso della quota dei residui passivi (al 31 ottobre 1988, circa 2.000 miliardi, di cui 1.400 relativi a spese per investimenti).

Così, una rilevante legge è stata emanata nel

1988 (legge regionale 7 gennaio 1988, n.1), in materia di tossico - dipendenza e di alcoolismo; ma significativa, di contro, è la promulgazione, intervenuta a seguito di giudizio di costituzionalità, della legge regionale 12 marzo 1988, n. 16, che ha disposto la permanenza in servizio oltre i 65 anni e per un periodo massimo di 5 anni del personale regionale che non abbia raggiunto il minimo di anni per l'acquisizione del diritto a pensione.

L'attività amministrativa regionale appare, d'altro canto, discontinua, di scarsa incisività e circoscritta ad interventi di limitata importanza, di massima concernenti la carriera e la progressione economica del personale. Relativamente ad essa, peraltro, nel 1988, la Commissione regionale di controllo nella sua funzione di riscontro ha formulato n. 611 richieste di chiarimenti su provvedimenti adottati ed ha assunto n. 271 decisioni di annullamento.

Parimenti, in Molise, l'attività legislativa è stata incentrata su problemi settoriali, di mero dettaglio, non riuscendo, peraltro, essa a staccarsi dal livello della ripetitività.

Si assiste, pertanto, alla progressiva declassazione della produzione normativa concorrente ed integrativa di tale regione, mentre la sua classe politica manifesta la propensione ad avvalersi di strumenti di tipo provvedimentale, anziché legislativo.

Discende da tale condizione il persistere di una ridotta capacità di spesa, specie nel settore degli investimenti (a fine 1987 i residui passivi ammontavano a f. 297, 6 miliardi), provocata, come sempre in simili situazioni, peraltro, dalle carenze che caratterizzano la funzionalità dell'apparato organizzativo regionale, inadeguato per qualità e preparazione ad affrontare una politica di programmazione, dalla inidoneità delle procedure, dei tempi e dei comportamenti amministrativi, nonché dal mancato ricorso al decentramento sub regionale delle funzioni, con conseguente appesantimento dell'azione degli organi regionali.

Anche in Molise, come pure in Basilicata ed in Puglia, la gran parte dei compiti dell'esecutivo regionale si disperde nella mera gestione di adempimenti: nel 1988, i provvedimenti (circa 8.000) sottoposti al riscontro della Commissione regionale di controllo hanno riguardato la carriera, la progressione economica del personale, la concessione di contributi.

In relazione, pertanto, alla scarsa efficienza dell'apparato amministrativo, frequente è il ricorso a consulenze esterne anche per attività di routine.

Una condizione simile caratterizza anche la regione Calabria. Questa non ha ancora definito l'organizzazione dei propri uffici, nè quella dei

dipendenti assunti ex lege n.285/1977, mentre non ha adeguatamente utilizzato il personale proveniente dagli enti provinciali per il turismo per la mancata costituzione delle nuove Aziende provinciali per il turismo di cui alla legge regionale n.13/1985. Nonostante il disposto, peraltro, delle leggi regionali n. 14/80 e n.30/84 non sono stati costituiti i servizi regionali geologico e veterinario; il personale addetto agli acquedotti rivendica da tempo la definizione della propria posizione giuridica; l'Ente regionale per il diritto allo studio universitario, previsto dalla legge regionale n. 32/84, quantunque costituito da circa 1 anno, non è stato dotato ancora del personale necessario, nè nel suo ambito è stato nominato il collegio dei revisori; l'Ente regionale di sviluppo agricolo, che è l'organismo locale di maggiore rilievo in materia, è da tempo diretto da un Commissario regionale, in quanto non si è proceduto all'insediamento degli organi ordinari, poiché la regione non ha risposto ai chiarimenti richiesti dalla Commissione di Controllo sulle relative delibere di nomina.

Una situazione di instabilità del quadro politico regionale, simile a quella registrata in Campania, ha caratterizzato il Consiglio regionale della Sardegna che nel giugno del 1989 ha concluso la IX legislatura.

Ciò ha provocato conseguenze del tutto negative nell'azione amministrativa oltre che di normazione della regione Sardegna, conseguenze di rilevante importanza

specie se constatate nel quadro della competenza legislativa esclusiva che assume il suo particolare Statuto ad autonomia differenziata in numerose materie, talune delle quali di vitale importanza per l'economia e lo sviluppo sociale dell'isola. E' prova di ciò il fatto che, ad esempio, la regione è stata in grado di approvare l'ultimo bilancio addirittura solo a qualche giorno dalla cessazione del funzionamento del Consiglio regionale.

Questa crisi, che ha condizionato settori quali l'agricoltura, l'industria, i trasporti, sia direttamente che indirettamente per l'influenza che essa ha esercitato sull'attività degli Enti strumentali regionali, è stata resa più grave dalla crisi contestuale dell'apparato burocratico.

Questo, pur regolamentato dalle competenze esclusive della regione, non ha visto la completa applicazione dell'accordo da ultimo stipulato e conseguentemente non ha registrato la copertura di posti di organico, come previsto, attraverso la mobilità verticale.

L'organico complessivo, previsto in 4.300 unità per la regione (compresi 830 agenti del corpo forestale) ed in numero 3.118 per gli enti strumentali, è carente rispettivamente di 1.587 e di 841 unità di personale specie dirigenziale, direttivo ed esecutivo, mentre la situazione locativa degli uffici regionali è fonte di disfunzioni in quanto attestata in ventidue diverse

sedi nel solo capoluogo regionale.

Una carenza altrettanto o forse più grave è segnalata negli organici dei Comuni (secondo l'ANCI essa ammonterebbe a circa 3.000 unità, di cui 1.000 presso quella di Cagliari), laddove alla attribuzione ad essi, specie attraverso la delega regionale, di crescenti e complesse competenze non si accompagnano corrispondenti finanziamenti in una situazione di impossibilità di adeguamento ulteriore degli organici stessi causato dalle norme finanziarie vigenti, restrittive in tal senso.

In Puglia, come in altre aree del territorio nazionale, crisi ricorrenti, ancorché ricomposte, situazioni perduranti di instabilità, contrasti più o meno latenti che investono molti comuni sono sintomi di malessere degli enti locali; condizioni queste che si ripercuotono negativamente nei campi sempre più numerosi e differenziati nei quali l'ente locale è chiamato ad operare. La Regione, sul finire della IV legislatura, avverte l'esigenza di operare una profonda riflessione in termini di verifica funzionale.

Questo in una prospettiva più ampia che investe l'istituto regionale, rivisitato alla luce delle esperienze vissute e con un futuro ormai prossimo, quello comunitario, che impone alle Regioni, ed a quelle del Mezzogiorno in particolare, di porsi al passo con realtà più evolute. In tale quadro la Regione Puglia ha portato il suo contributo in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni per la definizione di un pacchetto di proposte per il rilancio dell'istituto regionale sulla base delle pregresse

esperienze.

Le strutture burocratiche della Regione non si sono sempre rivelate all'altezza di soddisfare l'emergente domanda sociale di servizi qualitativamente rilevanti. Ciò, peraltro, induce l'esigenza sentita di una rivisitazione della vecchia L. n.18 del 1974, nell'intento di ridisegnare l'organizzazione degli uffici regionali. D'altra parte ad una situazione di inadeguatezza attuale di quest'ultima ha sensibilmente contribuito l'appesantimento della azione derivata dall'insufficiente ricorso alla delega ex art.118, ult.co., della Costituzione.

Quanto al personale regionale, viene riferito che esso è spesso demotivato e frustrato sia per l'inadeguatezza degli uffici sia per l'eterogeneità della sua provenienza. Ulteriori motivi di tensione sono indotti dal mancato avvio dei concorsi interni che le leggi regionali hanno previsto per l'avanzamento in carriera.

Nel contempo è segnalata la necessità di un riaffidamento ai superiori gerarchici diretti delle valutazioni sulla capacità professionale individuale dei pubblici dipendenti (nel loro complesso e non solo di quelli regionali), al fine di subordinare ad esse le progressioni in carriera; rimedio questo ritenuto indispensabile per il recupero della efficienza della P.A.

Nel centro Italia, la produzione legislativa della regione Abruzzo è aumentata quantitativamente e qualitativamente nel 1988, affrontando

tematiche di carattere generale connesse con i reali bisogni della società, come nei casi della disciplina degli usi civici, dello smaltimento dei rifiuti, della materia dell'artigianato, ed apprestando nel contempo strumenti di tutela di interessi più ristretti (inquadramento del personale addetto alla formazione professionale).

In sostanza, in linea generale, la regione ha inteso con la sua normazione realizzare, attraverso contribuzioni ad Enti e pianificazioni articolate, gli obiettivi stabiliti; nella programmazione si comprende però il suo sforzo maggiore: i piani di settore ed i piani generali sono gli strumenti con i quali intende principalmente procedere.

Risulta avviato un primo studio delle modifiche da apportare allo statuto, mentre il decentramento sub-regionale delle funzioni presenta qualche difficoltà: da un lato sussistono, infatti, lamentele da parte degli enti locali sulla mancanza di trasferimenti dei mezzi (finanziari e personale) insieme alle funzioni stesse; dall'altro diviene sempre più pressante l'esigenza di creazione di strutture più rispondenti alla vocazione di ente programmatore propria della regione e, in questo ambito, di revisione rivalutativa della presenza di Enti già da tempo istituiti.

La regione va adoperandosi nello sforzo di dotarsi di una struttura, a livello di Presidenza della giunta, per valutare in maniera univoca i

progetti da ammettere, con le diverse modalità, ai finanziamenti comunitari, statali e propri.

Gli enti locali territoriali presentano aspetti di inefficienza; quali in particolare:

- a) eccessive lungaggini tra elezione degli organi assembleari ed espressione degli organi esecutivi;
- b) crisi frequenti anche negli enti in cui il sistema elettorale maggioritario dovrebbe garantire maggiore stabilità;
- c) ritardo con il quale gli atti assunti per ragioni di urgenza vengono portati a ratifica;
- d) inadeguatezza dei mezzi, non solo finanziari, ma anche di personale rispetto alla crescente estensione dei compiti. Conseguente rinuncia, di fatto, ad accedere alle fonti di finanziamento ovvero necessità di ricorso a costose consulenze esterne;
- e) difficoltà ed artificiose forzature della normativa vigente in materia di opere pubbliche, normativa peraltro bisognosa di revisione in quanto diretta a privilegiare l'aspetto formale rispetto a quello sostanziale del provvedimento amministrativo;
- f) diffusi ritardi nell'adozione degli atti fondamentali di bilancio;
- g) eccessiva onerosità delle espropriazioni per pubblica utilità come diretta conseguenza della mancata adozione di una disciplina degli indennizzi.

Una situazione di ristagno è quella in cui si

dibatte la regione Lazio. Questa non sempre attua nei termini previsti le normative recate dalle leggi quadro o dalle stesse leggi regionali.

Così ad esempio:

- nel 1988, e ancora nello scorcio del 1989, è stata parzialmente attuata (è difficile prevedere la definitiva conclusione) la legge cardine per l'organizzazione del servizio regionale sanitario, la legge n.5 del 1987, che regola il funzionamento delle UU.SS.LL.;
- sussiste un notevole ritardo nella attuazione delle norme concernenti la gestione della assistenza farmaceutica e dei relativi controlli. Ma questo ambito di intervento, quello sanitario-farmaceutico, angustia, com'è noto, l'intera realtà regionale italiana.

In ogni caso, la regione di rado rinnova gli organi di controllo contestualmente al rinnovo del Consiglio regionale, come previsto dalla normativa vigente, e analogamente procede nelle nomine di competenza degli organi delle UU.SS.LL.

Essa, inoltre, adotta con reiterata lentezza il provvedimento relativo alla ripartizione dei finanziamenti a queste ultime ed alla determinazione dei criteri per la formazione dei loro bilanci annuali: ciò, da un lato, comporta frequenti interventi sostitutivi del CO.RE.CO., per il conseguente ritardo da parte delle UU.SS.LL. nell'adozione dei propri bilanci, e, dall'altro, provoca il blocco di tutte le iniziative assunte da queste.

Più significativa è invece la mancanza di programmazione, che costringe la regione Lazio a procedere con interventi dettati da necessità contingenti piuttosto che da una visione complessiva dei problemi, mentre la distribuzione del personale, specie se sanitario, è disorganica nel senso che esso è in soprannumero in alcuni settori ed in carenza in altri provocando così ampi disservizi.

Nella regione Piemonte, sul piano operativo, alcuni settori di attività presentano qualche difficoltà, in particolare quelli che concernono l'assetto del territorio, l'ecologia e la sanità.

Nei primi due casi, ciò deriva dall'enormità dei problemi di inquinamento che insorgono in un territorio in cui è accentuato lo sviluppo industriale; nell'altro, le difficoltà derivano, come in tutto il territorio nazionale, da una inadeguatezza delle strutture che dovrebbero soddisfare una domanda di assistenza sanitaria sempre crescente e più specializzata in uno scenario di continue modificazioni normative, che si perdono prevalentemente nel dettaglio.

In Piemonte, come pure in Emilia-Romagna ed in Liguria, è particolarmente sentita rispetto alle altre regioni - in cui pur sussiste in misura diversificata ma sempre notevole - la mancanza di personale infermieristico professionale. Ciò deriva anche dal fatto che in queste Regioni, gli allievi licenziati

dalle varie strutture competenti chiedono ed ottengono, immediatamente dopo il loro primo utilizzo, il trasferimento nelle regioni di provenienza, di solito nel mezzogiorno d'Italia.

Nella regione Veneto si è registrato un ripensamento, che troverà il suo epilogo nella autoriforma dello statuto, su temi di grande rilevanza, quali quello della riconsiderazione delle competenze della Giunta e del Consiglio regionale. La prima dovrebbe assumere un ruolo operativo e gestionale, con precisi compiti di indirizzo amministrativo, ma anche propositivo in ordine alle deleghe, da parte dello Stato, di altre materie a completamento di quelle già effettuate, nonché di riordino degli enti ausiliari e strumentali e della struttura regionale, per aumentare l'efficienza, in particolare mediante la precisa distinzione tra sfera politica e sfera dirigenziale; il Consiglio dovrebbe limitare il suo intervento all'esercizio delle funzioni di indirizzo, di programmazione e di controllo.

Sul piano operativo, alle difficoltà in cui si dibattono le amministrazioni periferiche statali che svolgono la loro attività nella circoscrizione regionale, si contrappone una organizzazione regionale efficiente, che ha avuto la capacità di utilizzare nel migliore dei modi l'automazione e le risorse umane, premiando soprattutto la professionalità, ricorrendo con continuità alla formazione ed

all'aggiornamento professionale e prevedendo, mediante accordi decentrati, la graduale introduzione di strumenti per la misurazione oggettiva della produttività con i necessari criteri per la distribuzione del fondo incentivante.

Al raggiungimento di questo risultato hanno contribuito, da un lato, il decentramento alle amministrazioni provinciali delle funzioni concernenti alcune importanti materie quali l'urbanistica, l'ambiente, il turismo, i trasporti e, dall'altro, il ricorso ad incarichi di consulenza a privati per lo studio e la soluzione di particolari problemi, ma soprattutto per funzioni di supporto e di assistenza agli uffici dei vari settori.

Di fronte, poi, a problemi gravi quale quello dell'inquinamento, la Regione ha efficacemente partecipato alla loro soluzione, integrando la propria attività con quelle dello Stato e delle altre amministrazioni interessate.

E' invece, nel settore sanitario, nel quale prevalgono rapporti di interdipendenza su quelli di dipendenza per l'assetto "a rete", che si evidenzia la necessità di un migliore coordinamento con le province, i comuni, e le unità sanitarie locali, specie quando è necessario ed urgente intervenire tempestivamente a tutela della salute pubblica.

Le unità sanitarie locali, pur fornendo prestazioni sanitarie altamente qualificate con costi sicuramente

inferiori a quelli europei, nell'erogazione dei servizi hanno risentito delle procedure e dei vincoli propri della gestione pubblica, non sempre ispirata a criteri di efficienza ed efficacia nonchè dei continui cambiamenti introdotti dal legislatore, senza che sia stato affrontato il problema di fondo.

La stipulazione di convenzioni con le università di Padova e di Verona ha, poi, consentito l'espletamento della didattica e della ricerca, con mezzi e strutture del servizio sanitario nazionale, promuovendo una notevole presenza delle due facoltà di medicina nel campo dell'assistenza sanitaria, con ottimi risultati.

Nonostante le normali interazioni della regione con gli uffici periferici statali, non può dirsi che tra gli stessi si sia verificato un armonico, spontaneo adattamento, reso difficile dall'applicazione delle norme disciplinanti la competenza nelle singole materie trasferite o delegate alla regione.

Infatti, per il perfezionamento delle intese in ordine al piano regionale territoriale di coordinamento, si è dovuto far ricorso ad incontri tra tutte le Amministrazioni statali con la regione, favoriti dal Commissario del Governo nella regione Veneto e conclusi con esito positivo di reciproca soddisfazione.

La regione Veneto ha espletato le proprie funzioni amministrative conformandosi alle leggi vigenti.

La Commissione di controllo

sull'amministrazione regionale, infatti, è intervenuta prevalentemente con richieste di chiarimenti ed elementi integrativi di giudizio che per lo più hanno comportato o la revoca delle deliberazioni ritenute illegittime o l'adeguamento ai rilievi formulati mediante la modifica della deliberazione interloquuta.

Valido supporto alla predetta commissione è stato costituito dal Commissario del Governo che, pur in attesa della determinazione dell'organizzazione del proprio ufficio, ai sensi dell'art. 21 - punto 4 - della legge 23 agosto 1988, n.400, con la maggior parte del personale a disposizione ha operato con efficacia e tempestività nell'istruttoria degli atti amministrativi regionali soggetti a controllo. Sul piano organizzativo, comunque, è in corso, relativamente alle strutture della Giunta, la riorganizzazione prevista dalla L.Reg. 26 gennaio 1988, n.8, secondo un piano che attualmente è oggetto di esame congiunto con le Organizzazioni Sindacali, interloquenti necessariamente in materia ai sensi delle vigenti disposizioni regionali.

La determinazione del carico funzionale degli uffici non è stata ancora effettuata, in quanto è tuttora allo studio il modello metodologico con il quale tentare l'approccio e la soluzione della problematica, mentre sussiste un notevole impegno nella attività informatica finalizzata alla realizzazione di apposito piano.

Nel 1988, la produzione legislativa della Regione Veneto ha introdotto tre provvedimenti di notevole importanza:

1) la L.Reg. n.25/1988, che ha istituito uffici in ogni comune capoluogo di provincia al fine di migliorare i rapporti tra cittadino e P.A. mediante l'assicurazione della trasparenza dell'azione amministrativa regionale (uffici regionali per l'informazione ai cittadini).

Nell'ambito della Segreteria generale della programmazione è stato creato un servizio regionale centrale per l'informazione con compiti di coordinamento e di intervento operativo;

2) la L.Reg. n.28/1988, che ha istituito il difensore civico, nell'intento di rafforzare il sistema delle garanzie individuali, con poteri di intervento attivo contro ritardi ingiustificati, disfunzioni ed abusi degli uffici amministrativi;

3) la L.Reg. n.42/1988, che ha istituito l'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori, il quale svolge funzioni consultive ed è referente degli organi decisionali della Regione nella materia.

Relativamente alla formazione ed all'aggiornamento del personale dipendente, inquadrato ai sensi della L.Reg. n.15/1986 negli stessi profili professionali previsti per l'Amministrazione statale, continuano ad essere svolti programmi che tendono alla diffusione di una cultura di base comune tra i neo-assunti ed i neo-inseriti, di una metodologia di archiviazione comune

a tutti i settori, di una cultura informatica che valorizzi il processo di automazione degli uffici, di comuni conoscenze in tema di progettazione e di organizzazione del lavoro.

Quanto alla contrattazione decentrata, sono stati trattati i problemi concernenti l'orario di lavoro, la verifica degli organici, la misurazione oggettiva della produttività e la distribuzione del fondo incentivante.

Permane l'esigenza, molto sentita, di un quadro normativo organico di definizione dei rapporti tra politici e dirigenti degli enti locali e di determinazione del ruolo, delle funzioni e delle rispettive responsabilità, nonché l'esigenza di individuare efficaci strumenti di vanificazione dell'attuale appiattimento retributivo che rappresenta un incontestabile elemento disincentivante.

La legislazione della Regione Lombardia, nel 1988, ha introdotto integrazioni nelle competenze e modifiche strutturali nell'organizzazione degli uffici della Giunta Regionale (integrazione competenze del servizio Enti Locali; istituzione del servizio geologico; soppressione del servizio Veterinario ed istituzione dei servizi Sanità animale e controllo alimenti di origine animale; trasformazione della denominazione del servizio caccia e pesca in servizio faunistico; modificazione nei settori Presidenza,

Programmazione, bilancio e controllo di gestione, affari generali della Giunta e servizi dell'organo regionale di controllo, energia e protezione civile; diversa articolazione in uffici dei servizi del settore trasporto e mobilità). Ciò, evidentemente, è stato indotto da motivi di estensione dell'azione di governo ad altri ambiti di competenza ritenuti degni di tutela e di razionalizzazione dell'assetto strutturale esistente.

La Regione ha, inoltre, avviato o concluso le linee così indicate dal piano 1986/1988 per lo sviluppo del sistema informativo:

- necessità di investimento nei campi tecnologici (data base, informatica individuale, telematica e DDS);
- realizzazione di progetti e di interventi applicativi specifici in ciascuno dei cinque sistemi informativi di area, in cui è suddiviso il sistema informativo regionale.

Sono stati effettuati, infatti, investimenti diretti all'acquisizione ed alla messa a punto di strumenti e tecnologie innovative che hanno consentito di dare avvio alle prime sperimentazioni, che, oltre a determinare i risultati previsti, hanno contribuito a diffondere all'interno la cultura necessaria per sfruttare appieno le opportunità che offre la tecnologia.

Gli interventi applicativi di automazione, per quanto eterogenei, coprono ormai tutti i comparti di attività della Amministrazione regionale, pur

risultando evidente che è stata prestata, negli ultimi anni, una maggiore attenzione ai settori Presidenza, Sanità, Gestione finanziaria e Affari Generali.

Una notevole attività svolge, tra gli enti regionali, l'Istituto per il diritto allo studio universitario presso l'Università degli Studi di Milano, che provvede alla assistenza amministrativa degli studenti relativamente alle pratiche di accesso alle mense ed al prestito di libri.

Secondo quanto riferito dal Commissario del Governo, nell'anno 1988, la Regione Lombardia ha accusato ritardi nell'azione amministrativa dovuti alla crisi politica che per circa quattro mesi ha travagliato l'Ente, trovando poi soluzione nei primi mesi del corrente anno, ma che ancora fa sentire i suoi effetti indotti, con ripercussioni anche sugli enti para-regionali e sugli organismi che a vario titolo hanno rapporti con la Regione, specie quelli attivi nel settore sanitario (ben 9.000 dei 12 mila miliardi del bilancio regionale sono destinati alla sanità).

I settori per i quali la Regione si è, nell'anno di riferimento, impegnata nell'attività pianificatrice e programmatica sono stati quello agricolo, quello per lo smaltimento dei rifiuti solidi ed ancora quello per il disinquinamento del bacino Lambro-Olona-Seveso, mentre è in corso l'elaborazione di piani paesistici e di quello di ricostruzione della Valtellina.

Per quanto concerne l'attività delle Province e dei

comuni, mentre le prime hanno saputo attuare efficaci forme di collaborazione con quest'ultimi specie nel settore della tutela ambientale, i comuni, che hanno da risolvere problemi che si presentano diversamente a seconda della dimensione degli Enti, attendono una nuova disciplina delle autonomie locali che valga a regolare in maniera più efficace le loro attività, privilegiando i momenti dell'autonomia, della stabilità delle amministrazioni elettive e dell'organizzazione dei servizi. Province e comuni attendono altresì che venga adottato dalla Regione il testo organico - attualmente in corso di predisposizione - per la delega di competenze regionali, con l'ausilio dell'apposito Comitato di intesa Regione - enti locali.

Nell'attesa della definizione di nuove soluzioni legislative, può dirsi in genere che l'organizzazione amministrativa statale e degli enti locali, variamente articolata nel territorio lombardo, ha un sufficiente livello di efficienza, facendo delle eccezioni per gli specifici problemi dell'area metropolitana di Milano e per quelli delle zone montagnose e, fra esse, per quelli della Valtellina, che risentono degli effetti dei movimenti franosi, cui a tutt'oggi non hanno posto rimedio provvedimenti legislativi ancora attesi da quelle popolazioni.

Il Commissario del Governo aggiunge che - in quanto le amministrazioni statali e quelle degli enti locali si trovano in Lombardia a far fronte ai bisogni di una società altamente civile e progredita che ha sempre avuto con la Pubblica Amministrazione un rapporto peculiare, caratterizzato da un

profondo senso di corresponsabilizzazione e dalla radicata consapevolezza del diritto all'erogazione delle prestazioni richieste - notevole è l'esigenza che ha l'organizzazione amministrativa nel territorio di potenziare le proprie strutture al fine di migliorare la qualità dei servizi.

Nel contempo va sviluppandosi una rimodulazione del rapporto "pubblico-privato", nel quale acquisisce un ruolo chiave la concessione di opere pubbliche. In questo ambito la cosiddetta concessione di committenza o di servizi ed il nuovo tipo di rapporto fra Ente pubblico ed imprenditoria privata impongono una sempre maggiore sofisticazione degli strumenti normativi ed organizzativi a disposizione della Pubblica Amministrazione.

Il mondo imprenditoriale, segnala ancora il Commissario del Governo, paventa che il confronto ormai prossimo con la concorrenza internazionale a livello europeo possa trovare il suo punto debole nelle carenze e nelle disfunzioni della Pubblica Amministrazione e tali timori vengono insistentemente ribaditi in convegni, dibattiti e pubblicazioni sull'argomento. Grande è pertanto l'attenzione che a tutti i livelli in Lombardia viene dedicata ai problemi dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione nel territorio ed alle misure che vengono a livelli diversi adottate per ovviare agli inconvenienti lamentati, così, come del resto in maniera diffusa nella parte economicamente più progredita dell'intero Paese.

In un panorama di competenze amministrative ripartite

fra Enti ed uffici diversi e di procedure complesse che richiedono tempi inevitabilmente lunghi per la realizzazione di obiettivi fissati in piani e in programmi operativi, appare generalmente estesa l'esigenza della collaborazione tra la pubblica amministrazione e quella di un effettivo coordinamento di Enti ed Uffici che valga a superare la frantumazione delle competenze e a rendere meno complesse e più omogenee le procedure fissate da normative statali e regionali spesso antiquate e mal coordinate.

Nella continua proliferazione delle realtà periferiche è avvertita la necessità di organi che con professionalità e senso di imparzialità concorrano alla programmazione ed alla tutela degli interessi locali coordinandoli con le esigenze dello Stato.

Nella Regione Umbria è in corso, come del resto in altre Regioni del Centro Nord, un dibattito critico circa il ruolo e l'azione dell'Ente regionale, in cui viene sempre più ad evidenziarsi l'esigenza di una compiuta realizzazione di un ordinamento democratico, fondato sul riconoscimento ampio dell'autogoverno locale. Una Commissione, infatti, appositamente istituita per la revisione dello Statuto e per i problemi istituzionali, ha elaborato, in merito, ipotesi e prospettive, all'esame di forze politiche, sociali e culturali.

Queste ipotesi sottolineano le seguenti esigenze:

- 1) la riaffermazione del principio secondo cui la P.A. deve

operare in un sistema al cui centro è il cittadino con conseguente qualificazione del suo rapporto con quest'ultimo come improntato a trasparenza mediante l'accesso alle informazioni e con la dichiarazione di principio secondo cui il cittadino deve essere ammesso, attraverso nuove forme partecipative, singole o di gruppo, alle scelte regionali;

2) la corretta individuazione dei confini tra politica ed amministrazione attraverso una precisa distinzione di ruoli, funzioni e responsabilità;

3) la nuova disciplina della dirigenza pubblica che consenta e favorisca il formarsi di una robusta dirigenza locale e regionale;

4) lo sviluppo della cooperazione tra i diversi livelli istituzionali;

5) la strategia riformatrice del quadro istituzionale sub regionale mirata al superamento di esperienze istituzionali non necessarie, la tendenziale riduzione del numero ed il conseguente ampliamento degli ambiti territoriali dei soggetti pubblici rimasti, la conseguente rivisitazione complessiva dell'istituto e dell'attuale organizzazione della delega nonché la revisione dei soggetti a cui questa è stata già attribuita;

6) l'abbandono, nei limiti della opportunità, delle funzioni di amministrazione attiva da parte della Regione ed il contestuale rafforzamento, conclusivo del processo di autoriforma, del ruolo di questa come di legislazione, di

indirizzo e di programmazione.

Nella organizzazione amministrativa la Regione Umbria trova difficoltà di attuazione degli accordi compartimentali relativamente ad istituti innovativi quali la produttività, la formazione professionale dei dipendenti, la mobilità, anche in conseguenza del mancato funzionamento della delegazione regionale per le materie della contrattazione decentrata e per la scarsità dei mezzi finanziari ed operativi, specialmente nei comuni di ridotte dimensioni.

Un ruolo di supporto per le nuove tecniche gestionali, in ordine sia alla formazione del personale che alla introduzione di strumenti di innovazione tecnologica e di metodologie, è garantito sia da strutture regionali (con utilizzazione da parte degli enti locali, in difficoltà finanziarie, degli esperti di estrazione FEPA) che da scuole di Enti, da organismi privati umbri di formazione professionale e, in materia di informatica e telematica, dalla CRUED SpA.

Nel 1988 è proseguita, peraltro, la riorganizzazione funzionale interna degli enti strumentali, con particolare attenzione alle ristrutturazioni organiche dell'Ente di sviluppo in agricoltura e dell'Ente regionale per il diritto allo studio universitario.

Nell'ambito delle linee di indirizzo

politico-amministrativo in tema di programmazione, specificate nel piano regionale di sviluppo recentemente approvato dal Consiglio, sono stati condotti esperimenti di innovazione organizzativa e tecnologica, e si è avviato un processo di cooperazione tra i livelli istituzionali per un affinamento degli strumenti della programmazione per progetti. Le aree di intervento sono state quelle dei PIM (Progetti integrati mediterranei), dei progetti integrati di area, e di quelli FIO, mentre sono state attivate quattro iniziative regionali, con partecipazione anche della ricerca e dell'imprenditoria, relativamente al finanziamento di:

- a) un parco tecnologico agro-alimentare;
- b) un istituto superiore per i materiali speciali;
- c) un centro europeo di formazione ambientale;
- d) un centro di formazione manageriale e di storia dell'impresa, per l'alta formazione manageriale e la formazione dei quadri.

Quanto alla situazione della P.A., definita critica, il Presidente della Giunta della Regione Umbria ha fatto presente che essa "oltre che della crisi più generale del sistema politico, risente del differenziale esistente, in termini di efficienza e di produttività, tra pubblico e privato. La richiesta di cambiamento radicale della organizzazione e dei metodi di lavoro degli uffici e delle aziende pubbliche si scontra con i vincoli che legano il governo della struttura organizzativa,

fra cui hanno importanza decisiva la mancata distinzione di ruolo e responsabilità tra dirigenza politica e dirigenza amministrativa, le condizioni privilegiate di stabilità del personale ad ogni livello, lo status di pubblico impiegato a vita, le forme più disparate di garantismo (in particolare, l'inalienabilità tutelata e le degenerazioni applicative del concetto di qualifica funzionale) che minano all'origine qualsiasi tipo di intervento organizzativo e funzionale non preceduto o, almeno, accompagnato da estenuanti trattative sindacali caso per caso.

Ulteriori vincoli alla gestione produttiva degli apparati vengono posti dagli accordi nazionali per il pubblico impiego che, al di là delle proclamazioni di principio, non offrono alcuna possibilità di inversione di tendenza, contribuendo ad aggravare il gap funzionale tra il sistema pubblico e quello delle imprese private".

Sul piano organizzativo, la legge Reg. 1 settembre 1988 n.40, in una ottica informatica, ha istituito nuovi uffici al fine di consentire una più ampia e migliore utilizzazione dei dirigenti ed ha revisionato la struttura mediante la qualificazione di settori di alcuni uffici.

In Toscana è condotta una accentuata critica dell'attuale assetto del decentramento istituzionale da parte di esponenti del governo regionale. Si sostiene, infatti,

che in linea generale il regionalismo si atteggia oggi in Italia come impresa incompiuta, in quanto compresso da un notevole condizionamento nazionale e, più specificamente, limitato dalla attribuzione di un ruolo programmatorio alle Regioni non sostenuto dal riconoscimento di una piena autonomia finanziaria, per esse ritenuta imprescindibile. La carenza di una propria legge finanziaria, si sostiene ancora, infatti, determina conseguentemente la progressiva rarefazione delle risorse finanziarie locali ed una spinta verso soluzioni accentrate che vanificano ineluttabilmente le scelte regionali. Secondo l'assunto, la discrasia potrebbe essere vanificata attraverso il riconoscimento di una capacità impositiva alle regioni, il cui bilancio è attualmente costituito in gran parte da fondi statali a destinazione vincolata.

D'altra parte, nei campi della istruzione, della edilizia scolastica e dei beni culturali, ad esempio, la Regione Toscana lamenta la riduzione del ruolo delle autonomie alla mera promozione in conseguenza del rinvigorimento in atto dell'accentramento statale.

L'interferenza di diversi Ministeri, quali tramiti necessari per l'inoltro dei progetti finanziati dalle CC.EE., si estrinseca, secondo la Regione, attraverso procedure che di fatto penalizzano, con riferimento ai tempi di istruttoria, le Amministrazioni regionali più

sollecite, quale quella toscana, che spesso si vedono escludere dai finanziamenti, in quanto l'inoltro dei progetti interviene successivamente all'esaurimento dei fondi.

Ciò provoca il ricorso diretto da parte della Amministrazione regionale toscana agli organi comunitari, di fatto mediante uno scavalcamiento del livello centrale non sostenuto dalla preventiva intesa con il Governo prevista dall'art.81 del DPR 616/77.

Sul piano operativo, la Regione Toscana provvede alla promozione delle attività produttive attuando una politica industriale basata su piani settoriali (progetti marmo, cuoio, Prato, ecc.); politica questa in parte criticata da componenti sociali che preferirebbero scelte dirette a favorire un processo generale di industrializzazione basato su interventi infrastrutturali.

Per il settore della sanità, la stessa Regione giudica il 1988 un anno di assestamento nell'organizzazione e di attesa nella razionalizzazione della gestione delle UU.SS.LL. ed informa che conduce, pur nelle note difficoltà in cui si dibatte il settore stesso, una politica di fermo contenimento della spesa sia nel campo del personale, sia in quello farmaceutico ed ospedaliero. Il piano sanitario regionale prevede, infatti, piante organiche delle UU.SS.LL. largamente inferiori (di circa 9.300 unità) agli standards del personale

degli Enti ospedalieri di recente imposti con legge statale.

In linea generale, comunque, la Regione Toscana lamenta una sottostima del fabbisogno del fondo sanitario, che costringe le UU.SS.LL. a scoperti di bilancio per impedire la interruzione di servizi essenziali.

Il settore della protezione civile, inteso nel senso preventivo oltre che in quello tradizionale di intervento al verificarsi di calamità, coinvolge il Commissario del Governo esclusivamente su temi specifici, tra cui spiccano il bacino dell'Arno, le aziende d'alto rischio industriale, gli incendi boschivi, nonostante l'intensa azione svolta da tale organo, nei confronti della regione, a fini di segnalazione, di proposte, di stimolo e di collegamento informativo con lo Stato. Sui temi generali, invece, quest'ultimo sembra procedere autonomamente secondo orientamenti tecnici indirizzati alla prevenzione conformemente ad una linea impostata in senso moderno ed obiettivamente apprezzabile, ma che precorre la vigente legislazione, di tal che il raccordo con gli organi statali appare, anche per tale motivo, di complessa realizzazione.

Si profilano, così ambiti potenziali di conflitti tra Stato e Regione, in particolare relativamente: alla disciplina delle aziende a rischio industriale per la stretta connessione dei piani di emergenza interna (connessi con la normativa regionale sulla

tutela dei luoghi di lavoro) ed i piani di emergenza esterna (connessi con le norme statali di protezione civile); alla disciplina delle autorizzazioni all'impianto di distributori di carburanti ad uso privato; alla normativa di prevenzione e tutela dei luoghi di lavoro, specie per l'ambiente minerario; all'esecuzione di opere pubbliche di interesse statale, soggette al nulla-osta di conformità urbanistica della regione ai sensi dell'art.81 del D.P.R. n. 616/77.

Gli indirizzi regionali in materia di assetto del territorio e di protezione civile sono rivolti alla disciplina delle aree metropolitane, alla fascia costiera tirrenica, al coordinamento degli strumenti urbanistici, ai trasporti ed al turismo, visto come risorsa prioritaria. Non è però inconsueto che dissensi verificatisi in sede locale - ove più attiva è l'azione delle associazioni ambientaliste - ritardino la politica regionale di indirizzo e di pianificazione, con ripercussioni sulle attività economiche delle zone. Per quanto attiene, in particolare, alla protezione civile, grande importanza la Regione Toscana annette al progetto pilota, che si è ora sviluppato nel progetto "Arno '90", sistema di supporto decisionale per l'elaborazione e la gestione del piano del bacino dell'Arno.

Come si evince da tale denominazione,

l'indirizzo regionale in materia non è operativo, ma di studio e di consolidamento di un adeguato livello scientifico a supporto dei piani provinciali delle prefetture e dei piani locali delle amministrazioni comunali.

La regione Liguria, sul piano della funzionalità della organizzazione, denuncia ritardi e lentezze che hanno indotto l'avvio di iniziative intese alla realizzazione di una maggiore efficienza e più elevata produttività.

Allo scopo di individuare e di applicare nuove tecniche gestionali e di conseguire lo snellimento delle procedure, essa - sulla base della esperienza acquisita con la partecipazione al Progetto FEPA (Funzionalità ed efficienza della P.A.) - ha avviato la rilevazione dei carichi di lavoro dei servizi anche al fine di verificare l'effettivo fabbisogno di personale, di cui la Giunta propone la riduzione. Sembra ormai imminente, d'altra parte, l'avvio di un compiuto sistema informativo regionale, in conseguenza dell'ampio spazio che è stato dato all'informatizzazione dei servizi, mentre si riscontra, nella ricerca della maggiore produttività, l'intervenuta elaborazione di numerosi programmi diretti al recupero dell'efficienza.

Particolare difficoltà incontrano gli enti locali operanti nel territorio ligure nella gestione dei servizi ad essi affidati, in continuo aumento, sia per le accresciute esigenze della comunità, sia per

l'intervenuto trasferimento, o la delega operata, di funzioni in precedenza attribuite ad altri.

Pur riscontrandosi presso tali enti, almeno nei maggiori, un'avanzata informatizzazione dei servizi, il rendimento che ne deriva risente negativamente della carenza di personale e di specifiche professionalità. D'altra parte, limitano l'efficacia dell'azione complessiva svolta dagli enti sub-regionali le rigidità di bilancio che non consentono scelte e quelle indotte dalla nota vischiosità delle maggioranze elettive.

Sul piano della organizzazione strutturale, le insufficienze rilevate con l'esperienza attuativa della l.r. 27 agosto 1984 n. 44, sono state valutate dal d.d.l. n. 190 del 9 febbraio 1989, di iniziativa della giunta regionale ed in fase di approvazione da parte del Consiglio. Questo progetto si propone una revisione mediante modifiche ed integrazioni da apportare al modello organizzatorio regionale in atto. Esso, infatti, ridefinisce le competenze di alcuni servizi e sopprime, tenuto conto degli scarsi risultati prodotti da queste, le aree di studio a suo tempo introdotte dalla L.44 per sopperire alle esigenze di analisi e ricerche in materie concernenti l'attività regionale. Relativamente all'attività amministrativa, sono stati richiesti ai responsabili dei servizi regionali, programmi che, già sottoposti a valutazione

preventiva, attendono ora di essere ponderati in consuntivo.

La rilevazione dei carichi di lavoro, secondo la metodologia FEPA, è in corso di sperimentazione in una fase che concerne tutti i servizi, così come è in corso la individuazione di soluzioni di miglioramento dei servizi stessi.

L'informatica è presente in numerose articolazioni della organizzazione, mentre è in corso di affidamento un incarico per la fornitura di strumenti hw e sw per i sistemi informativi statistico programmatorio, territoriale, attuativo funzionale, sanitario, ecc.

Nel 1988 sono intervenute numerose innovazioni legislative che hanno interessato l'assetto organizzativo regionale nel chiaro intento di recuperare l'efficienza e di migliorare l'efficacia dell'azione. Si tratta, in sintesi, delle leggi regionali: - 6 giugno 1988, n.21 sul riordino e la programmazione dei servizi sociali della Regione Liguria; - 22 giugno 1988, n.24, recante norme per la tutela dei consumatori e degli utenti; - 7 settembre 1988, n.49, introducendo una anagrafe degli interventi finanziari regionali; - 16 dicembre 1988, n.71, recante nuove norme sulle procedure di programmazione; - 22 dicembre 1988, n.73, contenente la disciplina delle modalità attuative dei Programmi Integrativi Mediterranei.

Il Commissario del Governo della Regione Emilia-Romagna ha segnalato alcune problematiche che angustiano gli enti

locali di quel territorio.

Tra queste, una grande rilevanza assume, come del resto su tutto il territorio nazionale e segnatamente nelle aree ad intenso sviluppo industriale o ad elevato indice demografico, il problema dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Le soluzioni adottate evidenziano, infatti, frequenti momenti di crisi - dimostrandosi così come contingenti e precarie - provocati dalla ricorrente ed improvvisa chiusura delle discariche cui recapitano i Comuni, site addirittura in taluni casi in altre regioni. Così ad esempio, nella provincia di Piacenza la mancata realizzazione di discariche provinciali o comprensoriali rende la situazione molto grave e costringe i comuni a vivere in perenne stato di insicurezza, nè sembra vicina una soluzione, attese le imperversanti polemiche e le opposizioni incrociate che nascono ogni qualvolta vengono prospettate localizzazioni di impianti e nonostante i ripetuti interventi della locale Prefettura, che ha più volte richiamato i Sindaci alle loro precise responsabilità nella materia.

Un'altra problematica di particolare importanza è quella afferente alla questione dei cosiddetti "diritti dei cittadini".

E' sottolineato, in proposito, l'importanza di istituire o di incrementare servizi di informazione e di assistenza, dimostrando una maggiore disponibilità e comprensione verso le aspettative del cittadino al fine di sviluppare un rapporto di fiducia dello stesso verso le

amministrazioni pubbliche, e prevedendo l'apertura di "sportelli del cittadino".

Un ulteriore problema segnalato è quello della creazione di reti di terminali diffusi sul territorio che consentano il rilascio immediato dei certificati anagrafici. In particolare il comune di Modena concepirebbe l'idea di permettere ai singoli cittadini l'uso del terminale onde consentire il conseguimento del certificato con un sistema tipo "self-service", riducendo ulteriormente i tempi di rilascio.

Nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia due provvedimenti legislativi intervenuti nel 1988 - le LL.RR. 1 marzo 1988, n.7 e 9 marzo 1988, n.10, - hanno segnato l'inizio di un processo di ammodernamento e di riforma dell'organizzazione.

Secondo le linee che tali provvedimenti indicano dovranno essere concretizzati modelli organizzativi che privilegino il ruolo della Regione di produzione legislativa, di programmazione, di indirizzo e di coordinamento, ruolo ritenuto essenziale e prevalente, così come, del resto affiorato in altre Regioni del centro nord.

D'altra parte l'esigenza di riordino e di razionalizzazione dell'apparato regionale si inquadra, altresì, in un ampio disegno di ammodernamento che implica il decentramento di funzioni alle province, ai comuni ed alle comunità montane.

Il processo così avviato, sia pure attualmente nel

solo livello normativo, necessariamente coinvolge problematiche attinenti al personale.

Le leggi regionali n.8/88 e n.61/88, oltre alla richiamata legge n.7/88, peraltro, hanno tenuto conto delle nuove disposizioni del D.P.R. 15 gennaio 1987, n.469, concernente la disciplina integrativa di attuazione dello statuto differenziato della Regione Friuli-Venezia Giulia, con le quali, tra l'altro, sono state trasferite alla Regione stessa tutte le competenze di cui al D.P.R. n.616/77.

In definitiva, le novità apparse nel 1988, in materia di organizzazione nell'ordinamento regionale, mirano ad obiettivi quali: - il potenziamento delle strutture del Consiglio regionale destinate ad assicurare la consulenza e l'assistenza dell'attività di normazione; - il rafforzamento delle strutture centrali a competenza generale mediante l'ampliamento delle funzioni di coordinamento dell'intera attività da parte della segreteria generale della Giunta regionale, l'istituzione di strutture direzionali per l'organizzazione ed il personale, per gli affari comunitari ed i rapporti esterni; - l'istituzione di quattro dipartimenti, la cui attività sarà coordinata dalla segreteria generale; - la previsione di direzioni regionali, generalmente dimensionate in numero limitato di servizi, maggiormente specializzate per materie omogenee e per settori integrati.

E', per altro verso, in fase , di svolgimento, un intervento di analisi dei carichi di lavoro e di ricognizione delle funzioni svolte dalle singole articolazioni della organizzazione regionale.

Nel contempo, per consentire di far fronte ad eccezionali esigenze, la L.R. 18 maggio 1988, n.31, ha previsto l'assunzione con contratto a termine di personale reclutato in parte con l'utilizzazione di graduatorie concorsuali, ancora aperte, in parte con appositi concorsi. La L.R. 11 giugno 88, n.44, ha, d'altra parte, provveduto a modificare, integrare ed interpretare in via autentica talune disposizioni concernenti lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale regionale, con particolare riferimento alle disposizioni di cui alla L.31 agosto 1981, n.53.

La formazione e l'aggiornamento del personale regionale sono svolti mediante corsi, previsti nel programma annuale di cui all'art.49 di quest'ultima legge ed organizzati dall'apposito servizio d'intesa con istituti specializzati, e mediante la partecipazione dei dipendenti regionali, in numero ristretto, a specifici seminari organizzati da organismi esterni.

Quanto alla informatizzazione dei servizi - durante i quindici anni di attività svolta in materia successivamente all'avvenuta istituzione del Sistema Informativo Elettronico Regionale (SIER) da parte della

L.R. 24/4/1972, n.22, quale servizio di pubblico interesse regionale il cui accesso è consentito anche a tutti gli enti pubblici del Friuli-Venezia Giulia - sono stati realizzati due sistemi informativi: il Sistema Informativo per l'Amministrazione Regionale (SIAR), finalizzato all'esaudimento di esigenze di automazione dell'apparato regionale ed il Sistema Informativo delle amministrazioni locali (SIAL) destinato agli enti locali della regione.

Secondo quanto riferisce il Commissario di Governo per la Provincia di Bolzano, l'attività della Provincia autonoma, che comprende un ambito di competenza molto più ampio delle normali attribuzioni regionali, come rilevato anche dalla Corte dei conti, può essere valutata nel suo complesso alquanto soddisfacente.

La Giunta Provinciale, tuttavia, ha in una recente occasione rappresentato di avere "chiuso l'esercizio finanziario 1988 con un forte disavanzo di circa 262 miliardi". Detto risultato negativo sarebbe stato determinato dalla mancata approvazione, da parte del Parlamento, del disegno di legge concernente "Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria", in cui è previsto a decorrere dall'1 gennaio 1988 un sensibile miglioramento delle entrate provinciali.

Per assicurare la sua presenza in tutti i settori di

competenza e per poter attuare le forme di intervento ritenute necessarie, la Provincia aveva dimensionato il bilancio di previsione per l'anno 1988 includendo tra le entrate di competenza le maggiori disponibilità che dovevano derivare dal provvedimento legislativo sopraindicato.

Anche sul fronte della liquidità vengono posti in evidenza, da parte provinciale, le difficoltà già incontrate negli ultimi anni. Infatti la devoluzione della quota variabile ai sensi dell'art.78 dello statuto non è stata ancora concordata, nè per l'anno 1988 nè per il 1989, proprio perché le parti (Giunta provinciale e Governo) hanno ritenuto di attendere per la sua definizione l'entrata in vigore delle nuove norme finanziarie.

Quanto al funzionamento degli uffici provinciali, la Giunta provinciale riferisce che la struttura organizzativa dell'Ente si è rivelata troppo rigida. Il continuo aumento delle competenze amministrative della Provincia ed il rapido mutare della realtà sociale esigono una struttura più flessibile, nonché una riforma della dirigenza provinciale.

In questo contesto il Commissario del Governo rileva la opportunità da parte dello Stato di poter assicurare la massima efficienza nei suoi servizi. Infatti, aggiunge, pur in considerazione delle esigenze generali di contenimento della spesa pubblica, "va posta in evidenza la specifica realtà di questa provincia, ove vivono popolazioni con

diversa lingua e cultura, che richiede uno sforzo specifico per porre le strutture statali qui esistenti quanto meno " a livello" di quelle degli organi autonomi locali, per quanto concerne le sistemazioni logistiche, gli arredi, l'efficienza".

Un auspicio simile è formulato dal Commissario del Governo nella Provincia di Trento, dal momento che esso testualmente afferma: "di fronte ad una provincia autonoma che per disponibilità finanziaria e per articolazione degli uffici è in condizione di offrire ai cittadini servizi efficienti, sia sotto il profilo della tempestività, che del concreto intervento, non è concepibile che lo Stato si presenti in condizione di grave inferiorità, che non può essere certo colmata dagli sforzi di buona volontà, ma solo con adeguati interventi volti non a porsi in posizione di competitività, bensì ad essere in grado di offrire dei servizi ad uno standard almeno accettabile.

"Pur nel complesso delle note carenze a livello nazionale, non può essere trascurata la realtà di questa provincia che si differenzia sostanzialmente da altre zone del territorio nazionale, in un particolare contesto che richiede una piena presenza dello Stato, che viene giustamente valutata esclusivamente in funzione di quello che l'apparato statale nel suo insieme è in grado di offrire.

Il ricorso al reclutamento del personale attraverso concorsi a carattere regionale potrebbe evitare buona parte delle carenze lamentate".

Il Commissario del Governo sottolinea, d'altra parte, che la Provincia autonoma di Trento, come quella di Bolzano del resto - con l'uso dei propri poteri normativi, sottratti alla Regione Trentino Alto Adige ed ampiamente espliciti in via primaria ed esclusiva, nel rispetto dei soli limiti e cioè dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, per materie di grande rilevanza - ha conseguito risultati estremamente positivi anticipando talvolta la legislazione nazionale (tutela dell'ambiente) o colmando gravi lacune (indennizzo per l'espropriazione per pubblica utilità, minoranze linguistiche) od integrando la normativa statale (turismo, commercio, mercato del lavoro). Ciò accentua, in misura sensibile, il predetto divario che, sul piano anche organizzativo, sussiste tra i due ambiti di intervento - statale e provinciale - sul territorio, segnatamente nelle aree in cui essi, in qualche modo, sono confluenti.

PAGINA BIANCA