

CAPITOLO V

I SERVIZI

1. Copertura del costo dei servizi a domanda individuale

1.1 L'inadempimento all'obbligo di copertura quale indice sintomatico di inefficienza gestionale. Metodologia di indagine. Il ruolo preminente generalmente riconosciuto alle amministrazioni locali, soprattutto ai comuni, nell'organizzazione dei servizi implica la necessità di inquadrare la relativa attività di gestione in un ambito valutativo più coerente con quegli obiettivi di funzionalità su cui vanno orientandosi le opzioni legislative espresse in materia.

La Sezione ha già avuto modo di osservare come l'obbligo imposto agli enti locali della copertura minima percentuale del costo complessivo dei servizi a domanda individuale, oltrechè funzionale ad assicurare più ampia disponibilità di entrate proprie, sottende

l'implicita sollecitazione ad una maggiore responsabilizzazione nella gestione dei servizi, nell'ambito di una logica nel suo complesso intesa alla riqualificazione della spesa. In sostanza, pur con le garanzie da riservare all'autonomia decisionale degli enti, si è ritenuto di ritagliare uno spazio di influenza sul comportamento degli operatori pubblici che, seppure limitato ad un parametro molto generico (la percentuale di copertura complessiva di tutti i servizi) potesse comunque rappresentare un obiettivo capace potenzialmente di innescare una nuova metodologia di gestione più mirata sull'economicità, efficienza ed efficacia nella produzione dei singoli servizi.

Va osservato in proposito come la predetta opzione assume una duplice valenza: nel senso che, se da un lato la sollecitazione al perseguimento di risultati corrispondenti alle esigenze e ai bisogni della collettività risulta coerente con il ruolo istituzionale riservato ai singoli enti locali e alle proprie scelte di autonomia, d'altro canto la capacità di rispondere in modo più efficiente alla domanda di servizi si iscrive nella logica della eliminazione delle disfunzioni e degli sprechi, la quale, a parità di bisogni soddisfatti,

implica un risparmio di risorse che, per le interazioni connaturate all'attuale sistema di finanziamento della spesa locale, è destinata altresì ad esercitare influenza sulla finanza pubblica nel suo complesso.

Tali considerazioni danno ragione dell'attenzione riservata dalla Sezione all'adempimento, da parte degli enti locali, alle norme vigenti in materia di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale; di quei servizi cioè che, per il loro carattere di "divisibilità", più facilmente si prestano all'attuazione di metodologie di gestione improntate al criterio della produttività, laddove il possibile correlarsi delle singole prestazioni alle specifiche contribuzioni di utenza consente altresì di misurare l'intensità della domanda in funzione della qualità dell'offerta.

Vale ricordare come le categorie dei servizi rientranti fra quelli a domanda individuale sono state individuate con il decreto del Ministero dell'Interno 31 dicembre 1983 (G.U. 17 gennaio 1984, n. 26).

Sembra opportuno al riguardo una breve notazione in ordine alla riscontrata disomogeneità, rispetto all'elencazione così fissata, del sistema di classificazione adottato nel modello del certificato a consuntivi.

vo, laddove i seguenti servizi: a) colonie, soggiorni stagionali e stabilimenti termali; b) convitti, campeggi, case per vacanze e ostelli; c) corsi extrascolastici, anzichè fra quelli a domanda individuale sono stati inclusi fra quelli di carattere istituzionale. Ad evitare possibili equivoci e incertezze si renderebbe opportuna l'eliminazione di tale difformità rispetto a quanto disposto con il D.M. 31 dicembre 1983, non escludendosi altresì che ciò possa costituire l'occasione anche per un'eventuale ripensamento dei criteri di individuazione dei servizi da inserire nella categoria, in termini di maggiore coerenza con la natura e le caratteristiche degli stessi. A titolo puramente indicativo può notarsi come il servizio delle biblioteche o il servizio necroscopico e cimiteriale e così pure quello del trasporto scolastico partecipino delle stesse caratteristiche di quelli di cui all'elenco già fissato con il D.M. 31 dicembre 1983.

La disciplina sulla copertura dei costi dei servizi a domanda individuale è stata compiutamente definita e messa "a regime" a partire dal 1984, a seguito dell'individuazione dei singoli servizi rientranti nella categoria indicata. E' sembrato quindi utile condurre

l'indagine sullo stato di inadempienza al precetto legislativo con specifico riguardo all'andamento riscontrabile nell'arco del triennio 1984-1986 (1), nonché in rapporto alla situazione economica esposta dagli enti inadempienti a fine esercizio 1986.

Per quanto riguarda il primo aspetto, va osservato come, superata la fase iniziale di primo adattamento, riferibile agli esercizi 1983 e 1984, per gli anni successivi dovrebbero cominciare a delinearsi gli effetti positivi conseguenti ad una metodologia di gestione che, per esplicito disposto di legge, deve risultare coerente con l'obiettivo imposto della copertura del costo complessivo dei servizi, percentualmente fissata. In sostanza, l'obbligo della copertura, seppure solo in misura percentuale e riferito al complesso dei servizi, implica comunque una più attenta considerazione, da parte delle amministrazioni locali, sulle modalità tecnico-operative di gestione, ai fini dell'individuazione dei settori più deboli in termini di organizzazione e produttività dei fattori impiegati. E'

(1) Va ricordato che, ai sensi dell'art. 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, la copertura del costo complessivo dei servizi a domanda individuale è stata fissata nella misura percentuale minima del 22% per il 1983, 27% per il 1984, 30% per il 1985. Per il 1986 la percentuale è stata elevata al 32% dall'art. 12 del decreto-legge 1 luglio 1986, n. 318 (legge n. 488 del 1986).

infatti evidente che, se da un lato la diminuzione dei costi, a parità di entrate, consente una percentuale maggiore di copertura, d'altro canto, l'aumento delle tariffe e delle contribuzioni d'utenza, oltre un certo limite, può risultare condizionato da una diminuzione della domanda, soprattutto se non compensato da un miglioramento qualitativo, funzionale e coerente con le aspettative e le esigenze avvertite dalla collettività locale.

Sembra evidente allora come lo stato di inadempimento all'obbligo di copertura, al di là della mera constatazione circa la sua osservanza, rileva invece quale indice sintomatico di un insufficiente coinvolgimento delle amministrazioni locali nella logica di una strategia mirata al perseguimento di una maggiore funzionalità dei servizi.

1.1.1 Il raffronto dei dati relativi al triennio 1984-1986. L'andamento dei tre anni considerati (1984-1986) offre spunto di riflessione al riguardo, proprio nei limiti in cui, se il fenomeno dell'inadempienza, in sé considerato, può risultare influenzato da

elementi e fattori strutturalmente connessi a situazioni locali differenziate - ed è quindi sostanzialmente riconducibile alla problematica, in parte diversa, della eliminazione di situazioni di arretratezza e squilibrio di carattere regionale e locale - viceversa l'andamento di tale fenomeno, in senso migliorativo o peggiorativo, è sufficientemente indicativo della capacità delle amministrazioni locali di acquisire maggiore consapevolezza su criteri e metodi di gestione ispirati ad una maggiore efficienza.

Nei prospetti V/1 e V/2 del volume degli allegati sono state riportate - con specifico riferimento ai comuni e alle province - le situazioni di inadempienza all'obbligo di cui all'art. 12 del decreto-legge n. 318 del 1986 (2), riscontrate per 67 delle province, su 92 di competenza, e per 813 comuni su un totale di competenza di 1.230, corrispondenti rispettivamente al 72,82% e al 66,10% del totale di competenza della Sezione.

Fra gli enti risultati inadempienti nell'esercizio 1986 (n. 97 comuni sugli 813 esaminati e 7 province su 67 esaminate) n. 32 presentano un progressivo mi-

(2) Per gli enti terremotati si è tenuto conto della riduzione alla metà delle percentuali fissate (art. 6 del decreto-legge n. 55 del 1983 e successive modificazioni).

glioramento in termini di aumento della percentuale di costo complessivo coperto, viceversa n. 10 enti mostrano una situazione inversa, con un peggioramento progressivo dei risultati di esercizio sia per il 1985 che per il 1986.

A parte n. 30 enti, che presentano o un andamento costante nel triennio o risultanze poco attendibili, tutti gli altri (n. 32) mostrano un andamento discontinuo, nel senso che all'eventuale peggioramento del 1985 corrisponde un sensibile miglioramento nel 1986 e, viceversa, al miglioramento del 1985 segue un nuovo peggioramento nel 1986.

Questi ultimi casi esigono pertanto un'ulteriore attenta osservazione in occasione delle indagini da svolgere per il prossimo referto, onde valutare se tale situazione tenda o meno a stabilizzarsi in senso positivo o negativo.

Per quanto riguarda poi gli altri enti inadempienti, mentre per quelli del primo gruppo la situazione di progressivo miglioramento lascia sperare che tale tendenza possa portare al completo adeguamento rispetto alla percentuale fissata, con conseguente maggiore efficienza e funzionalità dei servizi, per gli altri, in

progressivo peggioramento, - e altresì per quelli la cui situazione costante è peraltro molto al di sotto della percentuale fissata - sembra opportuno un approfondimento delle cause e delle ragioni dei negativi risultati gestionali che si ritiene di dover riservare a più mirate indagini da effettuarsi in occasione del prossimo referto.

1.1.2 Il raffronto delle situazioni di inadempienza con le situazioni economiche di competenza. Per quanto riguarda l'ulteriore comparazione che si è intesa effettuare, fra situazioni di inadempienza ed equilibri di parte corrente, va osservato come essa sia sostanzialmente intesa ad una verifica sulla disponibilità degli enti locali a far leva sulle proprie capacità gestionali ai fini del perseguimento di un proprio spazio operativo sul versante dell'entrata e di una parziale affrancazione dalla logica di puro trasferimento. Tale verifica è sembrata particolarmente utile, in una fase come quella attuale caratterizzata dalla progressiva maturazione del dibattito culturale e politico sulle difficoltà di un sistema che, essenzialmente fondato

sui trasferimenti, tende a deresponsabilizzare le amministrazioni locali, innescando comportamenti tarati esclusivamente in funzione dell'acquisizione di maggiori risorse, anzichè della migliore gestione delle stesse per soddisfare le necessità concretamente avvertite dalle collettività locali.

Nelle tabelle allegate vengono esposte le situazioni di inadempienza degli enti (comuni e province), raffrontate con le situazioni economiche di competenza di fine esercizio 1986.

Emerge dal raffronto dei dati come gli enti inadempienti con situazione economica positiva o a pareggio rappresentino il 38% (38/100) (3), mentre pari al 62% (62/100) sono quelli cui corrisponde una situazione negativa. La prevalenza, in termini percentuali, del binomio inadempienza-situazione economica negativa, se da un lato conferma, come ovvio, l'influenza esercitata dalla efficienza nella gestione dei servizi sugli equilibri di parte corrente, d'altro canto induce a riservare al prossimo referto indagini più accurate sui ser-

(3) Rispetto al totale di 104 enti esaminati mancano, per 4 enti, i risultati della situazione economica di competenza.

vizi gestiti dagli enti rientranti nel secondo gruppo, per un approfondimento del fenomeno.

2. La prestazione di servizi pubblici mediante azienda. Indagine sulla gestione delle centrali del latte

2.1 Le ragioni di un'indagine specifica. Il fenomeno di stretta interdipendenza finanziaria e delle conseguenti connessioni esistenti fra gli enti locali territoriali e le aziende di loro pertinenza affonda le sue radici in quella normativa che, risalente al 1903 (legge n. 103) e successivamente modificata nel 1923 e nel 1925 (T.U. 15 ottobre 1925, n. 2578), ha purtuttavia mantenuto le aziende degli enti locali in un rapporto di sostanziale immedesimazione con l'"ente proprietario".

Seppure i più recenti provvedimenti legislativi in materia di finanza locale abbiano sollecitato, soprattutto per le aziende municipalizzate, un più marcato

carattere di imprenditorialità, mutuando perfino forme e regole tratte dal diritto privato ed ispirate al modello delle società per azioni, ciò non toglie che per taluni aspetti, in particolare quelli di carattere finanziario, i rapporti e i legami con l'ente di appartenenza siano rimasti sostanzialmente ancorati ad una disciplina caratterizzata dalla interdipendenza delle gestioni.

Tale interrelazione è soprattutto evidente nei confronti delle aziende appartenenti alle categorie individuate ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 10 della legge 21 dicembre 1978, n. 843, quelle cioè che rientrano nella particolare disciplina dei prezzi amministrati, laddove il previsto alleggerimento dell'esposizione finanziaria dell'ente locale, in conseguenza del piano di riequilibrio imposto alle aziende non in pareggio, subisce una sensibile correzione per la più ampia possibilità di far ricorso al ripiano a carico dell'ente (4).

(4) Ai sensi del settimo e ottavo comma dell'art. 10 legge n. 843 del 1978 tutte le aziende che mediante il piano di riequilibrio dimostrino l'impossibilità di raggiungere il pareggio, a causa degli oneri derivanti alla gestione dall'obbligo di adottare prezzi amministrati di acquisto e di vendita, sono autorizzate a provvedere al pareggio mediante mutuo a carico dell'ente proprietario.

Risulta quindi come, nell'ambito dei molteplici aspetti e problemi connessi con la finanza dei comuni e delle province, una particolare rilevanza assuma altresì il coinvolgimento dei loro bilanci nel sostegno delle perdite afferenti alla produzione di servizi mediante azienda pubblica.

2.2 Obiettivi e metodologie di indagine. Nell'ambito di un'indagine che si proponga di individuare cause e fattori influenti sulla formazione di perdite di esercizio o comunque sulla scarsa funzionalità delle gestioni, non può prescindersi dall'adozione di una metodologia che consenta, attraverso l'aggregazione e la comparazione dei dati, di procedere per successive approssimazioni alla conoscenza del fenomeno considerato. A tale proposito va osservato che per le centrali del latte la presenza di prezzi amministrati rende più problematico un giudizio sulla efficienza delle gestioni che intenda assumere come dato di partenza il risultato di esercizio, quanto meno nel senso della non esaustività del rapporto costi-ricavi.

In tali condizioni il sistema della comparazione

dei dati assume particolare rilevanza per l'individuazione di tendenze e fenomeni di scostamento, da assumere quali indici di disfunzione la cui sintomaticità può costituire la premessa per eventuali indagini più analitiche. E' questo un "modus operandi" che la Sezione ha inteso adottare sin dall'inizio della sua attività perché ritenuto funzionalmente confacente con le proprie attribuzioni di referto sul versante dei fenomeni finanziari delle gestioni locali, assunte e riguardate nell'ambito delle problematiche da esse globalmente implicate e di maggiore significatezza per la finanza pubblica nel suo complesso.

Quanto esposto, rapportato alla specifica indagine sulle centrali del latte, rende ragione delle richieste rivolte agli enti proprietari e funzionali ad un duplice obiettivo:

- a) acquisire elementi circa lo stato di adempienza, da parte delle aziende considerate, alle disposizioni vigenti in materia di tempestiva predisposizione di strumenti organizzativi, programmatori e gestionali previsti dalla vigente normativa;
- b) individuare eventuali elementi o aree di disfunzione strutturalmente influenti sul rapporto costi-ricavi.

2.3 Comparazione dei dati: a) lo stato di attuazione degli strumenti di gestione previsti dalla normativa vigente in rapporto ai risultati di esercizio. Gli interventi legislativi, che a partire dal 1978 si sono susseguiti in tema di aziende locali di servizi, si caratterizzano per l'opzione di fondo che globalmente li collega strategicamente: sollecitare cioè un nuovo dinamismo e nuove prospettive di vitalità, creando i presupposti tecnico-logistici per una più appropriata rispondenza del modello aziendale alle esigenze di economicità ed efficienza avvertite in tema di prestazione di servizi pubblici. Tale nuova strategia nei confronti del settore ha fatto seguito a quel clima di generale sfavore culminato nei provvedimenti legislativi del 1978 (art. 15, legge 28 febbraio 1978, n. 43), ispirati alla logica del cosiddetto "congelamento" delle aziende locali, da attuarsi mediante il "blocco della municipalizzazione". La possibilità di una sua rivitalizzazione è stata in certo senso la scommessa giocata sul piano di una nuova fiducia accordata ad un modello di gestione non privo di potenzialità che si è ritenuto di dover utilmente sfruttare mediante l'introduzione di strumenti capaci di stimolare scelte operative sufficientemente

coerenti con obiettivi di economicità e produttività. Seppure, per taluni aspetti, il nucleo storico dell'assetto istituzionale ha impedito di superare i condizionamenti rappresentati dai legami finanziari e dai vincoli indotti dal sistema dei rapporti con l'ente locale, purtuttavia è chiara nell'evoluzione normativa la progressiva tendenza ad imprimere al modello gestionale dell'azienda pubblica locale una marcata impronta di carattere imprenditoriale, quale premessa per la riqualificazione del settore. Va nel contempo rilevato che in questo, come in altri campi della finanza locale, la logica ispirata all'economicità e all'efficienza si coniuga con una perdurante attenzione per quelle regole di comportamento gestionale ispirate altresì ad intenti di risanamento finanziario in funzione del contenimento della spesa pubblica. Due filosofie che si fondono, seppure con diverso e alternante carattere di priorità, ai fini dell'obiettivo ultimo: la funzionalità delle gestioni.

Fra gli strumenti individuati normativamente e ritenuti essenziali nel quadro dell'obiettivo strategico considerato, speciale menzione va riservata:

a) al piano di riorganizzazione reso obbligatorio per

tutte le aziende, ivi comprese le centrali del latte (art. 4, legge n. 3 del 1979) e alla cui adozione viene subordinata la possibilità del superamento dei limiti fissati per l'assunzione di nuovo personale (5);

- b) al cosiddetto "piano programma" ed al bilancio pluriennale di previsione, per la programmazione delle scelte e degli obiettivi, da assumere sulla base del coordinamento con il bilancio poliennale dell'ente locale (art. 3, legge 23 aprile 1981, n. 153);
- c) ai nuovi documenti e scritture contabili, in consonanza con l'accentuazione del carattere imprendito-

(5) La disciplina dei piani di riorganizzazione è stata ulteriormente confermata dalla legge 7 luglio 1980, n. 290 (decreto-legge n. 153 del 1980) seppure l'interrelazione con il regime delle assunzioni viene ad assumere minor rigore. Va altresì ricordato come le centrali del latte, ai sensi dell'art. 10, ultimo comma, della legge n. 843 del 1978 rientrano tra quelle individuate dal CIPE per le quali, qualora non sia "realizzabile il piano di riequilibrio a causa della particolare disciplina dei prezzi amministrati di acquisto e di vendita" il pareggio del bilancio è comunque assicurato mediante mutuo a carico dell'ente, da iscrivere nella parte corrente della spesa (CIPE: del. 28 dicembre 1979 in G.U. 31 gennaio 1980).

riale impresso alle aziende locali (6);
d) alla redazione, per le aziende di maggiori dimensioni, di una relazione triennale sulle soglie ottimali di rendimento (art. 27 nonies, legge n. 51, del 1982) in raffronto ai dati disponibili di altre aziende del settore (art. 5, ottavo comma, legge n. 41 del 1986 e art. 38 del D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902).

Dal quadro normativo testé descritto emerge come un'indagine sulle condizioni di funzionalità delle centrali del latte non possa prescindere dal preliminare accertamento circa lo stato di attuazione di quegli strumenti programmatori, organizzativi e gestionali che, dovendo costituire il presupposto per il risanamento del sistema, se rapportati ai risultati di esercizio delle aziende, offrono lo spunto per un primo giudizio valutativo. Va sottolineato a tale proposito che, fra le aziende interessate dai questionari della Sezione, solo undici hanno provveduto a trasmettere i

(6) Va ricordato in proposito che le aziende municipalizzate devono redigere il bilancio e il conto economico patrimoniale del tipo a risultati integrali sulla base dello schema approvato dal ministro del Tesoro con decreto 4 febbraio 1980 e che, per le aziende di maggiori dimensioni, deve essere certificato - in analogia a quanto avviene per le società per azioni - da parte di una delle società di revisione iscritte all'apposito albo (art. 27 nonies, legge 26 febbraio 1982, n. 51).

dati richiesti. Di esse, quattro sono gestite in forma municipalizzata, due sono società per azioni e fra le rimanenti figura un consorzio provinciale e quattro gestioni in economia. Sebbene manchino elementi conoscitivi in ordine alle centrali municipalizzate di Milano, Monza, Viareggio, Ancona e Salerno, i dati acquisiti consentono comunque le seguenti considerazioni.

Delle quattro centrali, gestite mediante azienda speciale, solo quella di Vicenza risulta in pareggio. Le altre tre presentano perdite di gestione, a fine esercizio 1986, oscillanti fra i 5.225 ed i 22.987 milioni. La centrale di Vicenza è altresì l'unica, fra le quattro considerate, che abbia provveduto a improntare la propria attività sulla base di quei criteri di gestione reiteratamente sollecitati dalla più recente legislazione. In particolare, risultano puntualmente assolti da parte della azienda di Vicenza i seguenti adempimenti: adozione del "piano programma" e del bilancio pluriennale, redazione della relazione triennale, affiancamento di esperti al collegio dei revisori, nonché immediato avvio, a partire dal consuntivo 1986, della elaborazione di una serie di parametri aziendali intesi a fornire indicazioni per interpretare e valuta-

re, in termini economici, i dati della gestione, secondo quanto disposto dall'art. 44, quarto comma, lettera d) del nuovo regolamento approvato con D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902. Per quanto riguarda le altre tre aziende speciali, è da porre in risalto come ad una maggiore inadempienza in termini di predisposizione di strumenti di programmazione e di autocontrollo di gestione corrisponda un più elevato importo delle perdite di esercizio.

Tale aspetto merita di essere sottolineato. Nel settore delle centrali del latte i condizionamenti esterni - costituiti dall'esistenza di prezzi amministrati - costituiscono infatti variabili indipendenti entro cui uno spazio di manovra può essere rappresentato unicamente dal contenimento dei costi, da realizzare mediante scelte operative; esse peraltro presuppongono l'individuazione delle aree improduttive o dei fattori sottoimpiegati. A tale riguardo l'elaborazione di indici di produttività, consentendo il raffronto con le gestioni di altre aziende, facilita l'enucleazione di settori caratterizzati da situazioni di scompenso; in proposito potrebbe valutarsi l'utilità - e quindi l'opportunità - di un più adeguato sistema di controllo in-

terno in funzione di supporto informativo e di conoscenza per l'orientamento delle scelte riservate alla direzione aziendale.

L'analisi condotta consente di evidenziare una chiara tendenza di implicazione reciproca esistente fra i risultati di gestione e l'adozione di corrette metodologie gestionali, laddove poi il concetto di correttezza va riguardato non nel senso puramente formale di mero adempimento, ma nel più vasto significato di sostanziale adesione ad una nuova tecnica di gestione che, solo se compresa e condivisa, è suscettibile di risultati apprezzabili.

Un accenno particolare merita il raffronto fra i risultati di gestione delle centrali esaminate e i rispettivi modelli di gestione.

Le quattro centrali in economia chiudono l'esercizio 1986 in perdita. Delle due società per azioni, solo una presenta una situazione di attivo, il cui significato economico-finanziario richiederebbe peraltro un maggiore approfondimento in considerazione degli esiti degli esercizi precedenti (1984: +4 milioni; 1985: -1.096 milioni).

Dai dati indicati si ricava la sensazione che, non

tanto la formula gestionale prescelta, quanto l'efficiente organizzazione tecnico-operativa sia influente in termini di riqualificazione della spesa per i servizi pubblici, soprattutto per quelli caratterizzati da un regime di prezzi amministrati. Da tale punto di vista la diffusa inadempienza riscontrata nell'adozione degli strumenti di gestione, introdotti dalla recente normativa, induce qualche motivo di riflessione in ordine alle ragioni di tale insufficiente risposta da parte delle amministrazioni locali.

2.3.1 Segue: b) indici di produttività e di economicità in rapporto ai risultati di gestione. Il nuovo regolamento delle aziende speciali degli enti locali, approvato con D.P.R. n. 902 del 1986, prevede l'elaborazione di indici di carattere tecnico, economico e finanziario da utilizzare come parametri di riferimento per l'individuazione di fenomeni di scostamento che acquistano valore di indice sintomatico se comparati con quelli di altre aziende o sulla base di serie storiche riferibili ad una medesima gestione o infine con indici medi nazionali, qualora conosciuti. Tale adempimento, funzio-

nale all'individuazione del significato economico dei singoli dati di gestione, ha una duplice valenza che merita particolare risalto; l'indicata metodologia se da un lato consente una più realistica conoscenza, da parte della direzione aziendale, dei problemi gestionali afferenti a quelle singole aree e settori in cui si scompone il processo produttivo, d'altro canto rappresenta un punto di riferimento essenziale per una ragionata impostazione di quella dialettica che coinvolge la funzione di vigilanza riservata all'ente proprietario, nonché l'attività di controllo demandata ad organi esterni e in primo luogo a questa stessa Sezione nell'ambito delle competenze di referto sulla finanza locale attribuite con l'art. 13 della legge n. 52 del 1981.

Giova considerare a tale proposito come, quanto più un sistema di controllo tende a privilegiare forme e ruoli funzionalmente ispirati al rispetto della autonomia delle scelte, tanto più è necessario che obiettivi e scelte siano coerentemente assunti da parte dei centri responsabili, affinché la dialettica si svolga e permanga ancorata agli aspetti di razionalità e adeguatezza da valutare sulla base di parametri e indici di raffronto condivisi dagli enti decisionali.

Da tale punto di vista, all'elaborazione dei parametri tecnici, specificatamente previsti dall'art. 42 del D.P.R. n. 902 del 1986, va riservata puntuale attenzione, costituendo essi uno strumento essenziale sia per una gestione più consapevole e quindi più efficiente, sia per una metodologia di controllo che voglia mantenersi entro limiti conoscitivi e propulsivi, essendo poi, sia per l'uno che per l'altro momento, la funzionalità dei servizi lo scopo ultimo del coinvolgimento dialettico.

In tale ottica sembra opportuno circoscrivere la presente indagine, limitandola alla comparazione di quei dati che le aziende sono state in grado di elaborare in conformità della normativa vigente.

La tabella che segue espone, per ogni azienda speciale esaminata, gli indici di produttività del personale, in termini di quantità di prodotto venduto attribuibile mediamente a ciascuna unità, nonché di economicità gestionale, in termini di costo totale rapportato alle unità di prodotto venduto (7).

(7) I predetti indici sono quelli adottati dalle aziende di Genova e Vicenza e corrispondenti altresì alla metodologia di elaborazione della CISPEL.

Aziende	Prodotto venduto per dipendente (litri)		Costo per litro venduto (lire)		Risultato di gestione (milioni)	
	1985	1986	1985	1986	1985	1986
Vicenza	335.749	322.144	854,09	921,59	pareggio	pareggio
Genova	145.707	131.778	968,00	1.078,00	- 3.844	- 5.225
Napoli	191.605	190.377	1.077,38	1.084,32	- 7.554	- 7.554
Roma	225.259	222.759	1.060,70	1.119,88	- 21.987	- 22.987

Il raffronto dei dati evidenzia come al risultato di gestione, a pareggio, dell'azienda di Vicenza si accompagni un indice di produttività, per unità di personale, superiore rispetto alle altre aziende, in perdita. Va altresì rilevato come la produttività del personale, delle aziende in perdita, se mostra un andamento inverso al rapporto costi/ricavi, non si manifesta coerente con l'andamento dei costi per unità prodotta. Il che sta a significare che, oltreché dai problemi connessi all'efficiente utilizzazione del personale, il regime dei costi è influenzato per tali aziende da altri fattori destinati a ripercuotersi sul risultato di esercizio.

In particolare, la centrale di Roma presenta una produttività per unità di lavoro che, seppure inferiore rispetto a quella di Vicenza, è peraltro superiore a quella di Napoli e Genova. Ciò nonostante l'indice di costo unitario è superiore per Roma che non per Napoli e Genova. Tenuto conto dei dati forniti dall'azienda per l'anno 1986, relativi al valore degli impianti (125.030 milioni) e alla potenzialità di trattamento della materia prima (circa 2.700.000 hl annui), in rapporto al quantitativo di latte venduto (1.562.376 hl),

emerge, per la centrale del latte di Roma, un sovradimensionamento strutturale rispetto alla popolazione servita e alla possibilità di assorbimento del mercato.

3. Farmacie comunali

3.1 Prosecuzione della indagine sulle farmacie comunali gestite in economia con risultato di disavanzo. Le ragioni della prosecuzione di questa indagine - avviata nello scorso anno sulla base dei dati dedotti dai certificati a consuntivo dell'esercizio 1984 di 194 comuni - sono state viste dalla Sezione nella esigenza di approfondire la conoscenza delle cause del disavanzo e dei rimedi adottati dalle amministrazioni, prendendo a riferimento un campione speciale costituito dalle sole gestioni precedentemente accertate in disavanzo in 33 comuni.

Si è inteso anche arricchire il dato contabile con altre più generali notizie non solo per far emergere, come si è detto, le cause reali del disavanzo, ma anche

per controllarne la effettiva entità, per conoscere il contenuto dei provvedimenti adottati dagli enti per ricondurre all'attivo il risultato economico della gestione e per accertare se, nel tempo, si era verificata una inversione di tendenza nei risultati.

Tale approfondimento si giustifica anche con la difficoltà di lettura dei dati contabili delle singole gestioni; difficoltà che consegue dalla non uniforme e predeterminata metodologia di rilevazione dei costi del servizio nelle scritture degli enti.

Infatti, come già osservato in precedenti relazioni annuali, mancano criteri certi e uniformi per la rappresentazione nelle scritture dei risultati economici dei servizi gestiti direttamente dagli enti locali, perchè il sistema di rilevazione di tali risultati si incentra nella contabilità finanziaria di bilancio, in cui le entrate e le spese trovano rappresentazione secondo la loro specifica natura.

Accade, perciò, che, pur in presenza di una scrupolosa esposizione delle entrate e delle spese del servizio, sfuggono all'analisi economica del risultato gli aspetti non finanziari, presenti e rilevanti in tale tipo di analisi.

Il limitato apporto delle scritture finanziarie per la piena conoscenza del fenomeno ha consigliato, perciò, di acquisire notizie generali:

- sulla posizione della farmacia nel territorio comunale, per rilevare da essa il grado di competitività commerciale, e quindi di produttività, del servizio oppure la sua funzione prevalentemente sociale;
- sull'andamento della gestione nel tempo, per analizzare i risultati ottenuti in un arco di tempo più lungo, rispetto a quelli desunti solo dai dati di consuntivo del 1984;
- sull'andamento della gestione in relazione e in conseguenza dei provvedimenti adottati per la razionalizzazione del servizio.

Sotto il profilo più tecnico della metodologia della rappresentazione contabile dei risultati della gestione - rilevante ai fini di una corretta comparazione dei risultati stessi fra i diversi enti locali - si è cercato di conoscere se nella imputazione degli oneri riferibili alla farmacia venivano correttamente individuate tutte le voci di costo, particolari del servizio e generali, e se venivano rilevati taluni fenomeni economici, utili per una reale rappresentazione

dei risultati conseguiti.

E' stato chiesto perciò agli enti di precisare se fra i costi erano stati computati:

- a) la quota delle spese generali e di eventuali costi comuni con altri servizi;
- b) gli ammortamenti dei capitali utilizzati e delle attrezzature, precisando i criteri seguiti nella contabilizzazione e valutazione;
- c) gli oneri passivi di cassa per eventuali anticipazioni;
- d) gli oneri fiscali specifici della gestione;
- e) le rimanenze iniziali, precisando i criteri di contabilizzazione e di valutazione;
- f) i fitti reali e figurativi;
- g) le perdite sui crediti e per lo scarto di materiale, in particolare dei prodotti scaduti.

Analogo approfondimento è stato richiesto per le entrate, invitando gli enti a specificare:

- la misura degli interessi attivi eventualmente prodotti dalla cassa della gestione, se evidenziati;
- la valutazione e contabilizzazione delle rimanenze finali.

In tempo utile sono pervenute alla Sezione n. 22 risposte, sulla base delle quali possono ora trarsi migliori indicazioni per una più realistica valutazione del fenomeno.

Si ricorda che i saldi negativi di gestione riscontrati in 33 comuni - fra i 194 presi ad esame - variavano tra loro, oscillando fra misure modeste e percentuali più considerevoli.

Dalle notizie ora acquisite può valutarsi in via generale che il fenomeno risulta ancora più contenuto di quanto mostrato dai dati consuntivi di bilancio.

La ragione più diffusa dell'apparente patologia viene addebitata, come supposto, al sistema di contabilizzazione dei dati finanziari di consuntivo fra i quali non figurano i valori dei prodotti invenduti al termine dell'anno, ma soltanto le spese sostenute e gli incassi realizzati.

Siffatta situazione è stata accertata quasi nella metà delle risposte, per cui, almeno per tali enti, non può propriamente parlarsi di risultato di gestione in disavanzo economico.

In altri casi si trattava di farmacie avviate all'esercizio durante l'anno 1984 oppure in epoca di poco

precedente. Tale circostanza aveva comportato l'assunzione di considerevoli spese per l'arredamento e per l'avvio della attività, spese non compensate da immediato recupero; oppure aveva comportato la necessità della riorganizzazione del servizio essendo l'ente locale subentrato a precedente gestione ospedaliera.

Le difficoltà di organizzare la prosecuzione del servizio, prima svolto da un disciolto ente ospedaliero, ha indotto un comune a deliberare la soppressione della farmacia comunale e l'affidamento a terzi della gestione provvisoria della stessa.

Dalle altre risposte - in cui non ricorrono particolari motivi di difficoltà operative - le ragioni del disavanzo vengono indicate nella spesa per il personale ed in particolare nella necessità di dover organizzare turni di servizio rapportati all'orario di lavoro del restante personale comunale, con un elevato numero di addetti.

Pur essendo risultato che nella maggior parte dei casi le farmacie erano ubicate in zone centrali, non sono mancate risposte in cui si fa riferimento a sedi periferiche oppure a gestione stagionale; con la conseguenza che in tali casi la non ottimale ubicazione del-

l'esercizio penalizza commercialmente la gestione, che, però, viene giustificata da accertate ragioni di necessità delle relative comunità servite.

Infine, valutando il fenomeno in un più lungo arco di tempo, è risultato che nella maggioranza dei casi l'andamento della gestione è migliorato negli anni successivi al 1984 o perchè il disavanzo è diminuito quantitativamente, oppure, e i casi sono molti, perchè il risultato è stato di segno positivo.

Minore omogeneità di comportamento è emersa per quanto attiene ai criteri seguiti per la contabilizzazione dei costi e dei ricavi della gestione. Di regola, stante la impostazione propria della contabilità finanziaria, i dati esposti indicano le sole spese e le entrate rilevate nell'anno per la gestione della farmacia, così come esposte nella contabilità di bilancio.

Alcuni enti hanno però precisato che viene tenuta una apposita contabilità economica extrabilancio per gli adempimenti imposti dalle norme fiscali alle cui regole è sottoposta la gestione.

A parte tale ultimo problema di tipo organizzativo-contabile, comune peraltro a tutti i servizi produt-

tivi gestiti dagli enti locali, può ritenersi che il fenomeno del disavanzo delle farmacie comunali gestite direttamente, valutato secondo criteri economici e non solo finanziari, presenta nella realtà una entità ridotta rispetto a quello che è dato desumere dai dati consuntivi di bilancio.

Nei pochi casi di reale accertato disavanzo economico, le ragioni dello stesso vengono individuate dagli enti nella necessità di disporre di adeguato numero di dipendenti, oppure nella esigenza di assicurare il servizio, per fini sociali, in zone periferiche ove è assente l'interesse della iniziativa privata.

Di queste cause, mentre la seconda è legata a valutazioni aventi contenuto sociale, la prima non esclude la necessità di adeguate decisioni per una migliore organizzazione dei turni di lavoro e di distribuzione degli addetti al servizio con lo scopo prevalente di pervenire ad un più utile risultato economico.

Alle predette cause sembra di poter aggiungere, in taluni casi, anche una non razionale programmazione degli acquisti dei prodotti farmaceutici, essendo risultato a volte molto elevato il rapporto fra volume della spesa annuale e valore delle rimanenze al termine del-

l'anno.

Tale fenomeno denota l'ipotesi di notevoli immobilizzi, con il conseguente rischio di una perdita, anche se parziale, per scadenza di validità di taluni prodotti.

4. Costituzione di nuove aziende speciali

La legge n. 488 del 1986 sulla finanza locale, all'art. 9 bis, fino all'entrata in vigore della legge di riforma dell'ordinamento dei servizi pubblici degli enti locali consentiva la costituzione di nuove aziende per la gestione di servizi in concessione o appaltati a terzi ovvero gestiti in economia, esclusivamente qualora aumentasse l'efficienza del servizio e non si producesse lievitazione degli oneri a carico degli enti locali. Lo stesso articolo 9 bis, inoltre, consentiva, in ogni caso, l'assegnazione di nuovi servizi, comunque gestiti, a preesistenti aziende speciali, nonché la costituzione di nuove aziende speciali consorziali in so-

stituzione di una o più preesistenti aziende speciali municipalizzate da porre, contestualmente, in liquidazione.

Con la citata disposizione, il legislatore reputava di dare di nuovo agli enti locali la facoltà di costituire nuove aziende speciali, sia pur in presenza di condizioni ben precise, dopo aver posto nel 1978 - con la legge n. 43 - il divieto di costituirne di nuove; disposizione poi riportata di volta in volta nei vari provvedimenti che si sono susseguiti sulla finanza locale al fine prevalente di contenere, anche con rimedi di questo genere, le cause di disavanzo finanziario degli enti locali, che, per le dimensioni assunte, molte preoccupazioni aveva dato negli ultimi anni.

Perciò, in relazione alla nuova disposizione, per il 1986, la Sezione ha ritenuto opportuno espletare una indagine nei confronti dei comuni di competenza per rilevare l'uso di detta facoltà.

Su 771 comuni, che hanno risposto, solo tre hanno dato indicazioni positive; scarsi sono stati quindi gli effetti della nuova disposizione sullo svolgimento dell'attività gestionale dei comuni. Ciò, peraltro, si può ricondurre a motivazioni di vario genere, quali ad

esempio:

- a) il ristretto arco di tempo fino alla chiusura dell'esercizio, poichè il decreto legge sulla finanza locale è stato definitivamente convertito in legge solo nell'agosto del 1986;
- b) la preferenza per il sistema di gestione diretta oppure della società per azioni;
- c) una relativa stabilizzazione delle iniziative dei comuni nei settori dei servizi pubblici più rispondenti alle esigenze della collettività con una conseguente sufficienza delle strutture già in funzione;
- d) l'attesa di un prossimo e annunciato intervento organico del legislatore sull'ordinamento dei servizi degli enti locali nell'ambito di un disegno di legge di riforma del settore.

Sull'andamento del fenomeno sarà opportuna una ulteriore verifica, da effettuarsi il prossimo anno.

5. L'azionariato locale nella gestione dei servizi

5.1 Premessa. Nell'ambito dei servizi organizzati e gestiti dagli enti locali la Sezione ha ritenuto opportuno effettuare una ricognizione dello stato di diffusione del cosiddetto azionariato comunale e provinciale, con ciò intendendo riferirsi all'uso fatto dagli enti locali dello strumento privatistico della società per azioni per l'espletamento di servizi pubblici, per i quali le norme prevedono il ricorso a strumenti di diritto pubblico quali la gestione in economia o le aziende municipalizzate (artt. 1, 2 e 15 T.U. n. 2578 del 1925 sui servizi municipalizzati) oppure la concessione o l'appalto (gestione indiretta) (v. art. 26 T.U. n. 2578 del 1925 e artt. 265, 266, 267 T.U. n. 1175 del 14 settembre 1931 sulla finanza locale).

Il fenomeno merita un'attenta analisi per le implicazioni di scelte gestionali ed economiche che presentano rilevanti profili.

Circa l'aspetto normativo vigente in tema di azionariato pubblico, si rinvia all'All. C del volume degli allegati.

Per delineare un sia pur sommario quadro di tale fenomeno, pertanto, la Sezione per l'esercizio 1986 ha effettuato, su un campione rappresentativo di 254 enti, una indagine, che poi sarà approfondita per gli esercizi successivi, volta ad acquisire - in questa prima fase - elementi conoscitivi prevalentemente circa gli scopi sociali perseguiti e, quindi, il relativo campo d'azione, nonché l'andamento economico finanziario negli esercizi 1985 e 1986.

5.2 Indagine sulle partecipazioni azionarie di comuni e province. L'esame dei dati acquisiti ha evidenziato, anzitutto, una pressoché esclusiva concentrazione di tali iniziative al centro-nord con qualche sporadico caso nel Lazio, Campania e Sicilia.

Altra considerazione è che gli scopi sociali prefissati per tali società coprono una gamma di attività di vario genere, fra cui quelle tradizionalmente gestite dagli enti locali, nonché altre in settori precedentemente propri dell'iniziativa privata.

E' quest'ultimo profilo emergente che, oltre le difficoltà di inquadramento nel sistema normativo, come

si è già visto, presenta notevoli problemi di lettura e comparazione di dati in relazione alla accentuata diversità degli obiettivi perseguiti, nella cui scelta, spesso, chiaramente sono riflesse situazioni tipiche delle realtà locali.

Pertanto, a parte la valutazione globale del fenomeno, l'analisi comparata di specifiche caratteristiche sarà limitata - per i detti motivi - a quei soli casi di attività uguali o almeno assimilabili.

Scelte fra le circa 120 risposte inviate da comuni e province quelle che per completezza si prestavano ad essere esaminate nell'analisi del campione, si è rilevato che partecipazioni azionarie in società sono detenute da enti locali in 219 casi, di cui 133 da comuni e 86 da province.

Al riguardo va precisato che si fa riferimento in questo esame al numero di partecipazioni azionarie possedute e non al numero delle società costituite, in quanto si è rilevato che spesso si tratta di società a cui partecipano, come azionisti di parte pubblica, più enti locali interessati reciprocamente alla realizzazione delle stesse iniziative riguardanti bacini di utenza comuni.

Ciò premesso, la portata assunta dal fenomeno induce a considerare che, in sintonia al sempre più penetrante intervento effettuato dall'apparato statale nella vita economica per finalità sia economiche sia sociali, parallelamente le autonomie locali hanno fatto ampio uso sia delle potestà di diritto pubblico sia della generale capacità di diritto privato per soddisfare le crescenti e diversificate esigenze della collettività, tipiche di una società industrializzata.

A tal riguardo va rilevato che non a caso già il legislatore del 1925 aveva individuato il ruolo che l'ente locale poteva svolgere nell'espletare i pubblici servizi nel proprio ambito territoriale, riferendosi, comunque, con l'art. 1 del T.U. n. 2578 del 1925, ad una nozione lata di pubblico servizio, comprensiva sia di attività di produzione di beni (centrali del latte), sia di scambio (farmacie) sia di servizi in senso stretto (acquedotti, gas, trasporti).

Data l'evoluzione avuta dalla società, gli enti locali, chiamati a svolgere nel settore dei servizi tradizionali dei compiti che comportano notevoli oneri finanziari, oltre a rappresentare notevoli occasioni di impulso economico per l'imprenditoria locale, attraver-

so la realizzazione di società con altri enti pubblici o con privati, riescono sia a reperire notevoli risorse finanziarie sia a partecipare, con le proprie quote, alla gestione di attività che sarebbero totalmente estranee nel caso in cui fossero date in concessione all'industria privata -. Per altro verso, se queste argomentazioni valgono per i servizi cosiddetti municipalizzabili, a maggior ragione l'ente locale ha fatto ampio uso della capacità di diritto privato per attività non industriali quali quelle culturali e ricreative che, a livello locale, hanno la loro sede naturale, specie se si tiene presente l'attività legislativa e amministrativa regionale nelle materie in questione.

La conferma del più vasto impegno degli enti locali per il soddisfacimento dei bisogni collettivi si ricava dall'esame dei dati raccolti per questa indagine, che ha evidenziato una notevole eterogeneità degli scopi sociali delle dette società. Infatti, se pure il caso più frequente e generalizzato è quello delle società di gestione di trasporti urbani ed extraurbani, tuttavia spesso le stesse società sono incaricate anche della esecuzione delle opere di costruzione, come nel caso di aeroporti ed autostrade, mentre non mancano inizia-

tive in campi veramente nuovi come quelle del trasporto turistico, che ritroviamo a Modena, Carpi e Padova, oppure delle attività promozionali di vari settori come la promozione turistica (vedi Brescia, Cuneo e Bologna) oppure per gli insediamenti industriali e commerciali (vedi Piacenza, Bologna, Padova, Varese, Napoli e altri casi nelle Marche).

Correlato, poi, a tradizionali momenti della vita economica di alcune località, si è sviluppato anche il fenomeno societario nel campo della promozione dell'attività fieristica (vedi Bologna, Udine, Ferrara, Forlì) oppure della promozione di realizzazioni di manifestazioni e convegni (vedi Bologna, Prato ed altri casi in Toscana).

Va segnalata, inoltre, la gestione a Varese del teleriscaldamento tramite società a partecipazione comunale, nonché, parimenti, a Milano, l'attività della società di ingegneria del comune per lo studio e i lavori della metropolitana, e, in Umbria e Lombardia, la gestione dei servizi informatici.

Particolare diffusione hanno avuto anche le iniziative in tema di mercato all'ingrosso (vedi Brescia, Varese, Milano, Trento, Forlì) e, a riguardo, notevole

interesse hanno dimostrato le regioni che hanno legiferato in materia prevedendo la partecipazione propria e degli enti locali a società consortili per la costruzione e l'esercizio di mercati all'ingrosso.

Si segnala, per la particolarità, la società costituita a Bologna per la costruzione di apparecchi sanitari, nonché le società per il risparmio energetico e lo sfruttamento della geotermia costituite a Ferrara.

Passando alla composizione del pacchetto azionario, si è rilevato che, sul totale delle 133 partecipazioni prese in considerazione ai fini dell'indagine, per 97 di esse il polo pubblico è azionista di maggioranza e, corrispondentemente, invece, per 36 è il polo privato ad essere azionista maggioritario.

In particolare, va sottolineato che il fenomeno della maggioranza azionaria in mano pubblica è molto marcato in rapporto ai casi di più di 10 quote possedute: in Toscana, dove l'ente locale, su 34 quote possedute, ne ha 29 in pacchetti a maggioranza pubblica; in Emilia-Romagna con 22 quote maggioritarie pubbliche sulle 34 detenute; in Veneto con 13 quote maggioritarie pubbliche sul totale delle 16 possedute; in Lombardia con 17 su 26 complessivamente in possesso.

Ciò fa pensare che gli enti territoriali, che più diffusamente hanno utilizzato questo strumento, hanno preferito assicurarsi la direzione strategica dell'attività, onde fare le proprie scelte gestionali con un sufficiente margine di manovra rispetto al privato, azionista minoritario.

Peraltro, si osserva, le amministrazioni comunali situate in cinque regioni delle dodici considerate per l'indagine, hanno quote solo in pacchetti a maggioranza pubblica; sono comuni che hanno una sola partecipazione, come nel caso del Trentino, delle Marche, oppure due partecipazioni, come nel caso del Lazio e della Sicilia, oppure tre partecipazioni, come per il Friuli-Venezia Giulia.

In Umbria si osserva un certo equilibrio tra polo pubblico e privato con 5 partecipazioni in società non azioniste di maggioranza privata e le quote in società con azionista maggioritario pubblico.

Per le amministrazioni provinciali il fenomeno della prevalenza dell'azionista di maggioranza di parte pubblica è ancora più accentuato. Infatti, su un totale di 86 partecipazioni, 72 e cioè l'83% circa, fanno parte di quote maggioritarie pubbliche e solo 14 di quote

maggioritarie private, con punte molto elevate in Lombardia, dove sulle 41 partecipazioni possedute dalle province, 39 sono quote di pacchetto a maggioranza pubblica, così come nel Veneto, dove su 14 quote delle province ben 12 sono di pacchetto a maggioranza pubblica e in Emilia-Romagna, dove la detta proporzione è di 13 su 18.

In Toscana, invece, le 4 partecipazioni delle province sono tutte quote di pacchetto a maggioranza pubblica.

In Sicilia solo la provincia di Palermo ha una partecipazione azionaria, che è anche quota di pacchetto a maggioranza pubblica.

Data la caratteristica imprenditoriale delle attività svolte per mezzo di S.p.A., particolare interesse può rivestire l'andamento del risultato di gestione onde vedere, sia pure sommariamente, sia i riflessi finanziari di tali scelte sul bilancio dell'ente, sia le caratteristiche della prestazione del servizio o dell'attività in genere.

Al riguardo, dall'indagine effettuata sui risultati dell'ultimo biennio 1985-1986 a livello di amministrazioni comunali, è emerso che su, 99 società indivi-

duate, nel 1985 48 hanno chiuso l'esercizio con risultato di gestione negativo e 51, invece, con risultato in pareggio o positivo; e la tendenza nel 1986 è stata positiva in quanto le società con gestione in pareggio o in attività sono aumentate a 55 a confronto delle 44 che hanno avuto perdite.

In particolare va segnalato il positivo andamento per le iniziative cui partecipano i comuni della Toscana, che mentre nel 1985 presentavano 15 società in perdita ed 11 in pareggio o in attivo, nel 1986 hanno portato a 16 le società con risultato di gestione in pareggio o in attivo, riducendo a 10 quelle in passivo. Situazioni, invece, perfettamente immutate per le 16 società degli enti comunali della Romagna, che nel biennio sono in numero di 8 in pareggio o in attivo ed 8 in passivo.

Lieve tendenza a difficoltà di gestione pare si presenti per le società dei comuni della Lombardia: infatti, mentre nel 1985 il risultato di gestione era passivo solo per 6 di esse e positivo o in pareggio in 10 altri casi, nel 1986 il numero di società in rosso è salito ad 8 in corrispondente riduzione ad 8 di quelle in attivo. Pari riflessione va fatta per la situazione

delle iniziative in Emilia-Romagna dove nel 1986 le società dei comuni in passivo sono aumentate da 10 a 11.

Delle poche partecipazioni detenute da comuni in Campania e Sicilia, si è rilevato un complessivo andamento negativo della gestione dal momento che per entrambe le società cui partecipa il comune di Napoli, il risultato degli esercizi 1985 e 1986 è negativo, così come accade per l'unica partecipazione azionaria di Palermo.

Le due società con partecipazioni azionarie del comune di Roma hanno chiuso sia il 1985 sia il 1986 in pareggio o in attivo.

A livello di amministrazioni provinciali, invece, le difficoltà incontrate dalle società a partecipazioni provinciali a conseguire il pareggio sembrano aumentare. Infatti le società in passivo, che erano 20 nel 1985, passano a 25 nel 1986, mentre quelle in pareggio o in attivo, che erano 32 nel 1985, si riducono a 27 nel 1986, e quindi la situazione si presenta come segue:

Lombardia: le società in passivo a cui partecipano amministrazioni provinciali, che nel 1985 erano 3, nel 1986 sono diventate 7, su un totale di 17;

Veneto: le società in passivo, a cui partecipano amministrazioni provinciali, che nel 1985 erano 5, nel 1986 sono diventate 7 su un totale di 11;

Toscana: le società in passivo a partecipazione provinciale che nel 1985 erano 1, nel 1986 sono diventate 2 su un totale di 4.

Invece, l'unica società a partecipazione provinciale in Sicilia è passata dal risultato negativo della gestione 1985 al pareggio nel 1986, e così pure andamento positivo è stato registrato per le società a partecipazione provinciale dell'area piemontese, che nel 1986 hanno registrato, in due casi su quattro, risultati di gestione in pareggio o in attivo.

Dopo questa sintetica illustrazione della situazione globale del fenomeno dell'azionariato locale si ritiene interessante esporre, a campione, le caratteristiche di qualche società, in particolare, a partecipazione comunale.

Venezia

- Veneziana Gas S.p.A., (costituita nel 1969), allo scopo di esercizio in concessione del pubblico servizio di produzione e distribuzione gas del comune di

Venezia.

Il capitale sociale di 5 miliardi appartiene per il 36% al socio pubblico e per il 64% al socio privato (2 soci).

Il risultato di gestione è stato di 31 milioni di utili nel 1985 e di 494 milioni nel 1986. La società nel 1986 ha 244 dipendenti e la spesa per il personale incide per il 9% sulle spese di gestione. Nel 1986 il servizio ha avuto 118.000 utenti circa; le entrate, ricavate dal servizio, ammontano a L. 101.661 milioni a fronte di L. 95.058 milioni di costi per lo stesso.

- Interadria S.p.A. (costituita nel 1984) allo scopo di studio, realizzazione ed esercizio interporto di Venezia. Soci in numero di 5, pacchetto azionario del valore di L. 250.000.000 tutto di proprietà pubblica. Risultato di gestione: perdite di L. 18 milioni nel 1985 e di L. 23 milioni nel 1986.

Vicenza

- College Valmarana Morosini S.p.A., costituita nel 1970 per l'esercizio dell'attività alberghiera; soci 13, il capitale sociale di L. 3.800 milioni appartiene per il 19,92% ai soci privati e per l'80% ai soci

pubblici, che sono 7. Il comune di Vicenza ha il 12% delle azioni.

La società, che ha 6 dipendenti, nel 1985 chiudeva in perdita per 80 milioni, mentre nel 1986 ha un utile di 0,5 milioni.

Verona

- Aeroporto Verona Villafranca S.p.A., costituito nel 1978 con 43 soci tutti pubblici; capitale sociale 2.990 milioni, con 19 dipendenti nel 1985, aumentati a 70 nel 1986. Risultato di gestione 1985 e 1986 in pareggio.

In Emilia-Romagna significativo caso a campione può essere quello del comune di Bologna che ha partecipazioni in 10 società; di alcune di queste si illustrano le caratteristiche principali di seguito:

- Agripolis S.p.A.: costituita nel 1982 per il trattamento e selezione dei rifiuti solidi urbani con compostaggio frazione organica; 15 soci di cui 14 pubblici che detengono l'85% del pacchetto azionario; capitale sociale 673 milioni; inizio servizio nel 1986; entrate ricavate dal servizio, nel 1986, 918 milioni,

perdite di esercizio nel 1986 per 2.484 milioni; stima programmatica dell'utenza del servizio 100.000;

- Aeroporto S.p.A.: costituita nel 1983, per promuovere il completamento delle strutture dell'aeroporto di Bologna nonché la gestione delle infrastrutture aeroportuali, con 25 soci di cui 9 pubblici, che detengono il 90% del pacchetto azionario.

Risultato di gestione negativo, nel 1985, per 36 milioni, divenuto positivo nel 1986 con utile di 115 milioni;

- Officine Ortopediche Rizzoli S.p.A.: costituita nel 1980 per la costruzione di apparecchi ortopedici e attrezzature chirurgiche con 11 soci di cui 4 pubblici che possiedono il 94% del pacchetto azionario; capitale sociale 15.900 milioni; risultato di gestione attivo per il 1985, per 530 milioni e nel 1986, per 556 milioni.

- Società Centro Alimentare Bologna S.p.A.: costituita nel 1971, con 11 soci di cui 3 pubblici, che detengono il 63,75% del pacchetto azionario; risultato di gestione passivo, nel 1985, per 72 milioni; e positivo, nel 1986, con un utile di 31 milioni;

- Società Centri Commerciali S.p.A.: costituita

nel 1975 per realizzare centri commerciali da cedere a prezzo vincolato dal costo sostenuto, agli operatori commerciali in modo da realizzare un'opera di pianificazione nel settore della distribuzione commerciale. Soci 7, di cui 3 pubblici che detengono il 94% del pacchetto azionario; capitale sociale 1.710 milioni; risultato di gestione in attivo, nel 1985, per 106 milioni, e nel 1986 per 120 milioni.

Dalla sua costituzione la società ha realizzato 4 centri commerciali.

Significative anche le iniziative assunte dal comune di Ferrara che ha partecipazioni azionarie in tre società:

- la SITIF S.p.A., costituita nel 1980, con il compito di allestire aree per insediamenti produttivi e di realizzare infrastrutture nel campo del trasporto merci;

- la SAFF S.p.A., costituita nel 1984, con il compito operativo di creare le condizioni necessarie per inserire Ferrara nel sistema fieristico della regione (maggioritaria quota socio pubblico)

- la SUFER S.p.A., costituita nel 1984, con il compito della ricerca sull'uso razionale delle fonti di

energia e valorizzazione delle risorse geotermiche.

La società, con quota di maggioranza del socio pubblico, ha capitale sociale pari a 1.300 milioni e ha chiuso l'esercizio 1986 in attivo per 5 milioni. In particolare, a fronte di costi per studi e progettazioni per 181 milioni, ci sono state entrate per vendite di studi e progettazioni per 281 milioni.

Ciò detto, alla luce dei risultati di questa prima indagine sul fenomeno dell'azionariato comunale e provinciale, emerge l'opportunità che, nell'ambito dell'attività delle autonomie locali, l'indagine stessa sia approfondita per gli esercizi successivi al 1986, per riferirne più compiutamente al Parlamento.

6. Metanizzazione del Mezzogiorno

Al 31 dicembre 1986, le somme rese disponibili dalla Cassa Depositi e Prestiti a favore dei comuni del Mezzogiorno in esecuzione del Programma generale di me-

tanizzazione del Mezzogiorno (8) ammontavano a 1.122,7 miliardi, con un aumento di 52,2 miliardi rispetto al 1985.

Di tale ammontare 485 miliardi erano disponibili per la spesa in conto capitale e 140 miliardi per quella in conto interessi nell'ambito di operatività del Programma anzidetto, mentre 287 miliardi erano imputabili al Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) e 210,3 quali anticipazioni sul Fondo stesso, per un totale di 497,3 miliardi.

(8) Previsto dall'art. 11 della legge 28 novembre 1980, n. 784 e dalla legge 14 maggio 1981, n. 219 e approvato dal CIPE con deliberazioni del 27 febbraio e del 16 dicembre 1981.

Sulle procedure di erogazione dei relativi finanziamenti che si valgono anche del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), la Sezione ha già riferito nella Relazione sulla gestione 1984, alla quale si fa pertanto rinvio.

Alle somme anzidette devono aggiungersi 108 miliardi per mutui concessi dalla Cassa al tasso d'interesse del 3% e altri 89,5 miliardi per mutui al tasso del 10,5%, per un totale di 197,5 miliardi.

Talché il totale generale delle somme assegnate a tutto il 1986 è ammontato a 1.320,2 miliardi, contro i 1.252,8 miliardi del 1985, con un aumento di 77,4 miliardi. (9)

Rispetto a tale cifra globale l'intervento comunitario (497,3 miliardi) ha fatto registrare un'incidenza del 37,6% (il 35,5% nel 1985).

A fronte di dette assegnazioni, le erogazioni da parte della Cassa ammontavano, al 31 dicembre 1986, a 836,5 miliardi (comprensivi delle somme di provenienza comunitaria e di quelle concesse dalla Cassa in via suppletiva ai tassi del 3% e del 10,5%), con un tasso d'incidenza del 63,4%.

(9) Con decreto legge 31 agosto 1987, n. 364, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 445, è stata autorizzata, per l'attuazione del programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno, l'ulteriore spesa di 730 miliardi nel triennio 1987-89 - in aggiunta alle somme già stanziare con precedenti disposizioni legislative -, di cui 150 miliardi da destinare all'ENI per gli adduttori secondari.

L'intero quadro della situazione risultante al 31 dicembre 1986 emerge in modo più completo dal prospetto V/3 del volume degli allegati, elaborata su dati forniti dalla cassa Depositi e Prestiti.

Il raffronto dei dati indicati con quelli afferenti al 1984 e al 1985 evidenzia un trend di netto miglioramento del rapporto tra erogazioni e assegnazioni, indicativo di un progressivo assorbimento delle remore di ordine procedimentale e operativo connesse con il primo avvio del programma.

La cennata linea di tendenza migliorativa emerge chiaramente dalla seguente tabella:

(in miliardi di lire)

date di riferimento	assegnazioni (a)	erogazioni (b)	% (b/a)
31.12.1984	755,0	268,0	35,6
31.12.1985	1.252,8	578,1	46,1
31.12.1986	1.320,2	836,5	63,4

Nel complesso, al 31 dicembre 1986, i progetti comunali approvati dalla Cassa Depositi e prestiti sono

stati 427 (di cui 189 in gestione diretta e 238 in concessione), per un ammontare complessivo di 1.569,3 miliardi.

Rispetto a quest'ultimo ammontare, i 1.320,2 miliardi messi a disposizione dalla Cassa rappresentano, pertanto, l'84,1%.

Aggregati su base regionale, i dati relativi ai progetti approvati ad alle erogazioni effettuate si presentano come in prospetto V/4 del volume degli allegati.

Emerge da tale prospetto che il rapporto tra le erogazioni della Cassa DD. PP. e le somme da questa ammesse a finanziamento è alquanto complesso, essendo mediamente del 42,2%, con punte minime, inferiori a detta media, in Campania (33,8%), Sicilia (39,3%) e Calabria (40,4%).

Va peraltro rilevato che, rispetto al 1985, si è manifestato un sensibile miglioramento, essendo la media passata dal 29% al 42,2%; miglioramento dovuto al fatto che, fermo restando l'ammontare dei progetti ammessi al finanziamento (1.569,3 milioni), sono state operate erogazioni, nel corso del 1986, per 207,1 miliardi.

La gestione delle opere è stata per il 55,8% dei progetti affidata in concessione a ditte private, per il

44,2% assunta direttamente dalle amministrazioni comunali.

Con riguardo alle varie regioni, il rapporto tra le due modalità di gestione risulta dal prospetto V/5 del volume degli allegati.

Maggiore propensione all'affidamento delle opere in concessione si è pertanto manifestata nel Lazio, in Abruzzo, in Puglia, in Calabria ed in Sicilia.

Il raffronto dei pagamenti eseguiti per opere in gestione diretta con quelli relativi a opere in concessione pone in evidenza che, al 31 dicembre 1986, i primi avevano raggiunto il 41,4% delle somme messe a disposizione per progetti approvati, laddove i secondi erano attestati sul 52,7%, come risulta dal seguente prospetto:

(in milioni di lire)

opere in	progetti approvati (a)	erogazioni al 31.12.86 (b)	% (b/a)
gestione diretta	1.019.881,1	422.921,4	41,4
concessione	549.463,5	290.067,7	52,7
Totali	1.569.344,6	712.989,1	45,4

Va registrata, pertanto, una maggiore speditezza operativa delle opere date in concessione rispetto a quelle di diretta esecuzione da parte degli enti.

Sul piano della razionalizzazione degli interventi va preso atto che il CIPE, con deliberazione del 18 dicembre 1986, ha pronunciato la sussistenza delle condizioni di fattibilità tecnico-scientifica per i bacini di utenza a gestione unitaria (10).

7. Rilevazione sul servizio di polizia municipale

Nella relazione redatta lo scorso anno da questa

(10) Successivamente, con deliberazione dell'11 febbraio 1988, il CIPE ha approvato il programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno, il quale prevede, tra l'altro, la realizzazione di reti cittadine in 1.566 comuni riuniti in bacini a gestione unitaria per un investimento complessivo di 3.780 miliardi e in 145 comuni metanizzabili singolarmente per un investimento complessivo di 1.040 miliardi.

Sezione sui risultati dell'esercizio 1985, nell'imminenza dell'applicazione della legge-quadro sulla polizia municipale (legge n. 65 del 1986) in base ai dati forniti dal Ministero dell'Interno, fu effettuata una rilevazione di dati circa la struttura ed il costo del servizio di polizia municipale riferito al 1984, onde poter esaminare per gli esercizi seguenti l'andamento del profilo finanziario del servizio stesso, nonché, in particolare per il 1986, la ripercussione avutasi a seguito della nuova normativa.

Pertanto la Sezione, mentre con riferimento agli esercizi 1984 e 1985 avvalendosi dei certificati a consuntivo trasmessi da 961 comuni, ha potuto ricavare i dati corrispondenti della spesa complessiva impegnata e del numero degli addetti, per il 1986, invece, ha dovuto limitarsi - per il momento - ad una prima parziale rilevazione, in quanto, avendo avviato una indagine ad hoc presso i 1.230 enti campione, ha potuto acquisire solo i dati forniti dai 592 comuni che hanno inviato risposte complete. Né, d'altra parte, sono stati disponibili in tempo utile, i certificati a consuntivo dell'esercizio 1986.

Pertanto, allo stato degli atti, la limitatezza

dei dati, rendendo poco significativa questa prima rilevazione, suggerisce di compiere nella prossima relazione un ulteriore e più completo esame del definitivo assetto assunto dal servizio di polizia municipale nell'esercizio 1987.

Forniti questi preliminari chiarimenti sullo svolgimento dell'indagine, riprendendo sinteticamente in esame l'esercizio 1984, si rileva che il numero di addetti ammonta a 31.838 unità con una spesa complessiva di L. 823.236 milioni, con la punta massima alla 11^a classe demografica che, con 11.173 addetti, ha una spesa annua di L. 304.284 milioni, seguita dalla 7^a classe demografica con un importo di L. 164.790 milioni per 6.479 addetti.

La spesa media per addetto è pari a L. 25.857.000 a livello nazionale ed in particolare a L. 27.333.000 per la 11^a classe; a L. 24.686.000 per la 10^a classe e a L. 24.504.000 per la 5^a classe.

Il numero di addetti, per classi demografiche, ha il seguente andamento crescente:

Classi demografiche	n. addetti
8.001 - 9.999	1.049
60.000 - 99.999	2.553
250.000 - 499.999	2.753
100.000 - 249.999	3.445
10.000 - 19.999	4.386
20.000 - 59.999	6.479
oltre i 500.000	11.173
T O T A L E	31.838

Passando ai risultati dell'esercizio 1985, si riscontra un incremento della spesa complessiva che sale a 1.050.138 milioni con un aumento del 27,56% rispetto all'esercizio 1984, a fronte di un numero di addetti complessivo pari a 31.361 unità (v. prospetto V/6 del volume degli allegati).

In particolare va osservato che la percentuale di incremento, che a livello nazionale è del 27,56%, presenta un andamento abbastanza articolato nelle varie classi demografiche e, comunque, disancorato dalla progressione degli importi della spesa complessiva registrata dalle singole classi, così come di seguito espo-

sto:

Classi demografiche	Spesa	incremento %	numero addetti
8.001 - 9.999	30.126	17,20	1.101
60.000 - 99.999	67.300	11,37	2.419
250.000 - 499.999	76.616	12,73	2.764
100.000 - 249.999	99.309	9,83	3.437
20.000 - 59.999	181.290	10,01	6.596
10.000 - 19.999	-	-	-
oltre i 500.000	339.720	11,65	10.483
totale	1.050.138		31.361

In alcuni casi si rileva una lieve flessione del numero degli addetti (in parentesi dati 1984):

8^ classe: 2.419 addetti (2.553);

9^ classe: 3.437 addetti (3.445);

11^ classe: 10.483 addetti (11.173);

Il costo medio per addetto, a livello nazionale, è pari a L. 33.485.000, ed in particolare, per la 11^ classe a L. 32.406.000; per la 10^ classe a L. 27.719.000 e per la 5^ classe a L. 27.362.000.

Si passa adesso all'esame dei dati relativi all'esercizio 1986, facendo, peraltro, presente che non è possibile un confronto con la rilevazione del 1985 in quanto, come si è detto, l'indagine avviata in argomento ha portato - per il momento - a risultati soltanto parziali che saranno completati in occasione dell'esame della gestione dell'esercizio 1987.

Così delineati i confini della presente esposizione, nei limiti dei dati forniti dai 592 enti in esame, di cui 442 al centro-nord e 150 al sud e isole, è emerso che nell'esercizio 1986 il totale nazionale degli addetti ammontava a 21.096 unità, di cui al centro-nord 17.435 e 3.661 al sud ed isole.

Tra le varie regioni spicca la concentrazione di addetti in numero superiore a 2.000 unità presso gli enti siti nel Lazio (5.025), Lombardia (2.300), Piemonte (2.359), Toscana (2.257); hanno, invece, un numero di addetti compresi fra 1.000 e 2.000 unità i comuni siti in Liguria (1.523), Emilia-Romagna (1.519) e Puglia (1.132).

Nel Molise si riscontra la punta più bassa con 68 addetti.

Nel prospetto che segue vengono esposti il numero

degli enti esaminati su scala regionale ed il corrispondente numero degli addetti al servizio di polizia municipale:

Regioni	numero enti esaminati	numero addetti
Piemonte	56	2.359
Lombardia	121	2.300
Trentino Alto Adige	4	190
Veneto	65	895
Friuli Venezia Giulia	17	587
Liguria	17	1.523
Emilia-Romagna	59	1.519
Toscana	64	2.257
Umbria	7	269
Marche	17	511
Lazio	15	5.025
Abruzzo	8	320
Molise	1	68
Campania	29	808
Puglia	51	1.132
Basilicata	5	108
Calabria	12	371
Sicilia	35	613
Sardegna	9	241
TOTALI	592	21.096

In particolare, a livello di distribuzione per classe demografica, chiaramente emerge che la maggior parte degli addetti è in servizio nei comuni della 11[^]

classe, con un totale di 7.333 unità; inoltre si segnalano in ordine successivo decrescente i seguenti dati per le altre classi demografiche:

classi demografiche	n. addetti
da 20.000 a 59.000 ab.	4.230
da 100.000 a 249.999 "	2.855
da 10.000 a 19.999 "	2.811
da 60.000 a 99.999 "	2.139
da 250.000 a 499.999 "	1.085
da 8.001 a 9.999 "	641

L'andamento di tale rilevazione sembra indurre alla considerazione che il numero degli addetti non è variabile strettamente dipendente dalla grandezza del centro abitato, essendo, invece, influenzato da altre caratteristiche del territorio o della situazione economica del comune.

Circa l'aspetto finanziario, risulta dai dati esaminati che la spesa impegnata ammonta, come totale nazionale, a 626.949 milioni, distribuiti al centro-nord per 514.223 milioni ed al sud ed isole per 112.725 milioni (v. prospetto V/7 del volume degli allegati).

A livello regionale la spesa più elevata si regi-

stra nel Lazio con 154.711 milioni seguita dal Piemonte con 68.845 milioni, Lombardia con 66.597 milioni, Toscana con 66.269 milioni, Liguria con 44.969 milioni, Emilia-Romagna con 41.317 milioni.

Nel centro-sud la spesa più elevata è quella della Puglia che, per i suoi 1.132 addetti, impegna una somma pari a 38.090 milioni, seguita da Campania con impegni per 24.255 milioni, Sicilia con 18.934 milioni, Calabria con 10.551 milioni, Abruzzo con 8.857 milioni, Sardegna con 7.059 milioni, Basilicata con 3.063 milioni, Molise con 1.913 milioni, per un totale di 112.725 milioni, come già detto.

Dopo questi dati finanziari complessivi, sarà utile anche un breve cenno alla spesa media per addetto al servizio; questa, a livello nazionale, è pari a L. 29.721.000; al centro-nord si attesta su L. 29.496.000 ed al sud ed isole su L. 30.795.000.

Va constatato, al riguardo, che al centro-nord, per 17.435 addetti, si registra un costo medio di poco superiore a quello del sud ed isole, che hanno in servizio solo la quinta parte di addetti.

In particolare, il costo medio per addetto più elevato si registra in Puglia con L. 33.649.000 ed in

Trentino Alto Adige con L. 33.602.000, mentre quello minimo in Friuli Venezia Giulia con L. 26.198.000.

L'andamento del costo medio nelle restanti regioni è il seguente:

Sicilia	L.	30.914.000,	Lazio	L.	30.788.000,
Campania	L.	30.019.000,	Veneto	L.	29.838.000,
Marche	L.	29.790.000,	Liguria	L.	29.531.000,
Toscana	L.	29.362.000,	Sardegna	L.	29.294.000,
Piemonte	L.	29.186.000,	Umbria	L.	29.154.000,
Lombardia	L.	28.956.000,	Calabria	L.	28.439.000,
Molise	L.	28.140.000,	Basilicata	L.	28.365.000,
Abruzzo	L.	27.680.000.			

Dai dati esposti risulta, inoltre, che nelle regioni Trentino Alto Adige, Puglia, Lazio, Campania, Sicilia, Veneto e Marche i comuni registrano un costo medio per addetto superiore a quello medio nazionale, che è pari a L. 29.721.000.

Circa la rilevazione per classi demografiche, dai dati esaminati si è riscontrato come il maggiore numero di addetti, e cioè 7.333, sia in servizio nelle grandi città (oltre i 500.000 abitanti); a ciò va aggiunto che per gli stessi comuni la spesa media del servizio per addetto è la più alta, pari a L. 30.734.000, rispetto

ai comuni delle altre classi demografiche e, in particolare, rispetto a quella dei comuni della classe da 20.000 a 59.999 abitanti, dove sono concentrate 4.230 unità con una spesa media per addetto pari a L. 29.187.000, nonchè rispetto ai comuni della classe da 100.000 a 249.999 abitanti che, con 2.855 addetti, hanno una spesa media di L. 30.270.000 (v. prospetti V/8, V/9, V/10 e V/11 del volume degli allegati).

La spesa media meno elevata si rileva presso i comuni da 10.000 a 19.999 abitanti con L. 28.137.000, nonchè presso i comuni da 8.001 a 9.999 abitanti con un importo pari a L. 28.438.000.

Circa il numero degli addetti nelle città oltre i 500.000 abitanti va osservato che, prese in considerazione le regioni Piemonte, Liguria e Lazio (poichè sono risultati disponibili solo i dati di Torino, Genova, e Roma), su un numero complessivo di 8.907 addetti in servizio presso gli 88 enti esaminati nelle tre anzidette regioni, quasi il 90% e cioè 7.333 unità sono concentrate a Torino, Genova e Roma, con un onere finanziario di 225.374 milioni su un importo di 268.525 milioni relativo alla spesa complessiva del servizio per le tre intere regioni.

Circa la spesa complessiva va sottolineato che, se a livello nazionale la stessa ammonta - nei limiti della rilevazione compiuta - a 626.949 milioni, la somma di 225.374 milioni grava sul bilancio delle tre grandi città, di cui sopra: in queste sono in servizio ben 7.333 addetti alla polizia municipale sui complessivi 21.094 conteggiati presso i 592 enti che hanno risposto nel corso dell'indagine compiuta.

Ciò detto per la 11^a classe demografica, va precisato che la ripartizione della detta spesa complessiva per le restanti classi demografiche esaminate è la seguente:

classe demografica	n. addetti	spesa complessiva
20.000 - 59.999	4.230	123.459 milioni
100.000 - 249.999	2.855	86.420 milioni
10.000 - 19.999	2.811	79.093 milioni
60.000 - 99.999	2.139	62.258 milioni
250.000 - 499.000	1.085	32.115 milioni
8.001 - 9.999	641	18.228 milioni

PAGINA BIANCA

CAPITOLO VI

PERSONALE

1. La contrattazione collettiva e l'organizzazione dell'amministrazione

1.1 Il nuovo contratto: vicende. Il nuovo contratto, relativo al comparto del personale degli enti locali, per il triennio 1985-1987, è stato recepito nell'ordinamento tardivamente ed ha costituito motivo - come gli altri del resto - di vivaci contrasti tra soggetti istituzionali.

Invero, nel D.P.R. 13 maggio 1987, n. 268, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 luglio 1987, n. 160 (supplemento ordinario n. 2), non sono stati traslati integralmente i contenuti dell'accordo stipulato il 28 aprile 1987, ai sensi dell'articolo 3 della legge quadro sul pubblico impiego, 29 marzo 1983, n. 93, tra le parti ammesse alla contrattazione collet-

tiva per i dipendenti delle amministrazioni comunali e provinciali, poiché la Corte dei conti non ha ammesso al visto ed alla conseguente registrazione molteplici disposizioni dell'accordo (art. 4, commi 1, 3, 4, 5, art. 5, art. 10, art. 20, art. 21, commi 3, 4, 5, 6 e 7, art. 26, comma 3, art. 38, art. 42, art. 43, art. 44, art. 45, art. 46, primo comma, art. 48, quarto comma, art. 65, art. 72).

La Sezione del controllo della Corte, nell'adunanza del 3 luglio 1987, delibera n. 1894, ha ritenuto che le questioni all'esame riguardando, prevalentemente, il rispetto di disposizioni che costituivano principi fondamentali dell'ordinamento (art. 117 della Costituzione) ed espressione di norme basilari di riforma economico sociale della Repubblica (art. 1, commi primo e secondo della legge quadro n. 93 del 1983) non potevano costituire oggetto di contrattazione collettiva.

Le censure sollevate, infatti, dall'ufficio di controllo e condivise dalla Sezione concernevano prescrizioni riferentisi alla delimitazione delle materie da disciplinare sulla base della legge o degli accordi, all'efficacia nel tempo di questi ultimi, alla certezza della disciplina concordata nell'arco del triennio, ai

criteri di articolazione della contrattazione.

Gli articoli 4, primo, terzo, quarto e quinto comma (rapporto di lavoro a tempo determinato e stagionale), 5 (reclutamento del personale), 10 (rubricato organizzazione del lavoro, ma attinente al riordinamento dei servizi e degli uffici), 20 (articolazione della struttura organizzativa degli enti), 21, terzo, quarto, quinto, sesto e settimo comma (tipologia e organici degli enti), 43 (accesso alle qualifiche dirigenziali) e 48, quarto comma (accesso alla sesta e alla settima qualifica dirigenziale), in quanto riguardanti gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi, i principi fondamentali di organizzazione e i procedimenti concernenti lo stato giuridico del personale sono stati ritenuti illegittimi perché afferenti a materie coperte da riserva di legge statale, regionale o provinciale (province autonome di Trento e Bolzano) o, da disciplinare sulla base di legge, per atto unilaterale secondo l'ordinamento dei singoli enti, ai sensi dell'art. 2 (nn. 1 e 2) della legge quadro.

Analogamente è stato deciso per altre disposizioni riguardanti materie sottratte alla contrattazione col-

lettiva - art. 42 (responsabilità dei dirigenti); artt. 44, 45, 46, primo comma (non concernenti le amministrazioni comunali e provinciali); art. 72 (affidamento di funzioni di qualifica superiore - che, in deroga all'art. 2, nn. 1, 5, 7 della legge quadro, prevedevano norme sui principi di organizzazione, sui ruoli organici, sulla dotazione complessiva delle qualifiche e sulla responsabilità dei dipendenti.

L'art. 26, terzo comma, (contrattazione subaziendale) che disciplinava la stipulazione di accordi decentrati per singoli uffici è apparso in contrasto con l'articolo 14 della legge quadro (essenzialmente preordinato a fini di perequazione ed omogeneizzazione), il quale, espressamente nel primo comma, e implicitamente nel secondo comma, limita gli accordi decentrati a singole branche della pubblica amministrazione o a singoli enti, escludendo una contrattazione atomizzata per singoli uffici.

Per conflitto col principio di triennialità degli accordi (articolo 13 della legge quadro) sono stati censurati gli articoli 38 (clausola di garanzia per l'ipotesi di mancato rinnovo contrattuale entro il 30 giugno 1989) e 65 (conglobamento di una quota dell'in-

dennità integrativa speciale), che travalicano il limite previsto per la vigenza degli accordi, essendo diretti ad esplicare efficacia ultrattiva rispetto alla scadenza del triennio.

Nella specie, la Corte ha proceduto alla ammissione al "visto parziale" del decreto, escludendo le norme illegittime.

Il visto parziale è istituito previsto da una specifica norma dell'ordinamento positivo (art. 22 del D.L. 15 marzo 1965, n. 124, come convertito nella legge 13 maggio 1965 n. 43) in materia di attuazione di opere pubbliche. La normativa "de qua" è stata ritenuta estensibile anche ad atti non rientranti nella fattispecie richiamata - a condizione della scindibilità delle disposizioni negli atti contenute - utilizzando il principio generale di "conservazione dei provvedimenti nelle disposizioni che non presentano vizio alcuno e che possono conseguentemente trovare concreta e legittima esecuzione (indipendentemente da quelle riconosciute viziose) per il sollecito raggiungimento del fine pubblico cui sono preordinate: fine che non può e non deve essere disatteso, in tutto ciò che può essere concretato, conformemente alla legge" (Corte conti,

Sez. controllo, 14 novembre 1974, n. 595).

Successivamente, è stato emanato il decreto legge 10 luglio 1987, n. 271, recante provvedimenti urgenti in materia di pubblico impiego, decaduto, per inutile decorso del termine di conversione in legge, il 9 settembre 1987; decreto legge non riproposto dal Governo.

Quindi, il nuovo Esecutivo, espresso dopo le elezioni del Parlamento in carica, ha promosso - al fine di dare esecuzione agli accordi tenendone fermi integralmente i contenuti - l'emanazione del D.P.R. 17 settembre 1987, n. 494, secondo il quale vengono recepite le norme ritenute non conformi a legge dalla Sezione del controllo della Corte dei conti e, fra queste, anche quelle relative al comparto di personale che qui interessa.

La Sezione del Controllo, con deliberazione in data 22 ottobre 1987, n. 1835, ha denegato il visto e la conseguente registrazione al cennato decreto presidenziale nel sostanziale rilievo che le disposizioni con esso di nuovo proposte erano di identico contenuto rispetto a quelle censurate e "medio tempore" non si era verificato alcun mutamento nella disciplina del settore.

Il Consiglio dei Ministri ha deliberato che il decreto presidenziale in questione dovesse aver corso, ai sensi dell'articolo 25, secondo comma, del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214.

A fronte della decisione del Governo, la Corte a Sezioni Riunite è stata chiamata a deliberare per ordinare - ove non cessata la causa di rifiuto - la registrazione dell'atto e l'applicazione del visto con riserva.

Le Sezioni Riunite della Corte, nell'adunanza del 16 novembre 1987 - rilevate l'osservanza della procedura prevista dalla legge, la decadenza del D.L. n. 271 del 1987, che aveva ripristinato il potere del Governo di provvedere all'emanazione della normativa in esame secondo la legge quadro n. 93 del 1983, l'ininfluenza delle dimissioni presentata dal Governo in epoca successiva alla trasmissione della richiesta di registrazione con riserva - hanno disposto - decisione n. 57 SR E - che il D.P.R. 17 settembre 1987 fosse registrato, previa apposizione del visto con riserva, eccezion fatta per gli articoli 9 e 57, che determinavano uno sfondamento delle dotazioni organiche previste dalla legi-

slazione vigente, e per i quali veniva opposto il rifiuto assoluto di registrazione.

Le ricordate vicende, sintomatiche di una sostanziale e non agevolmente sanabile divergenza interpretativa di fondo tra Corte dei conti da una parte e Governo e organizzazioni sindacali dall'altra, inducono ad esprimere l'ottativo che il Parlamento voglia intervenire autorevolmente per dirimere in via di interpretazione autentica l'insorto dissenso, soprattutto al fine di uno sviluppo delle trattative già in corso per i futuri contratti.

1.2 Attività del nucleo ispettivo presso il Dipartimento della Funzione Pubblica. Gli accadimenti connessi col nuovo contratto vanno integrati, per completezza di esposizione, con riferimenti all'applicazione di quello scaduto.

La Sezione ha già in passato (relazione sull'esercizio 1984, pag. 931, e sull'esercizio 1985, pag. 524) fatto cenno alla attività esplicata dal Servizio ispettivo - istituito con l'art. 27 della legge n. 93 del 1983 - presso il Dipartimento della Funzione Pubblica

con il compito di verificare la corretta applicazione degli accordi collettivi anche presso gli enti locali.

Gli ispettori hanno avuto occasione di effettuare numerose verifiche nell'ambito del comparto riscontrando irregolarità, alcune delle quali denunciate alla Procura Generale della Corte dei conti, che ha in corso istruttorie.

Secondo detto Servizio, "la generalizzata persistenza delle irregolarità accertate denota l'esistenza di un diffuso grado di approssimazione e di scorrettezza in sede di applicazione dei contratti".

Le contestazioni, elevate in sede di visite ispettive, riguardano più frequentemente gli ambiti delle condizioni retributive, del collocamento del personale in posizioni che non trovano correlazione in posti di organico, della ristrutturazione dei servizi.

Gli ispettori hanno constatato una non corretta applicazione dell'articolo 40 del D.P.R. n. 347 del 1983.

Scopo essenziale della norma (si richiama la relazione sull'esercizio 1984, pag. 917) in funzione persequativa era quello di garantire l'inquadramento sulla base delle declaratorie delle qualifiche funzionali e

dei profili professionali dell'accordo indipendentemente dal livello di inquadramento acquisito con i precedenti accordi, poiché gli inquadramenti erano stati effettuati in regime di provvisorietà. Infatti i decreti presidenziali n. 191 del 1979 e n. 810 del 1980 subordinavano la definizione delle posizioni giuridiche individuali alla successiva formulazione delle declaratorie delle qualifiche funzionali. Senonché, la maggior parte degli enti, che in sede provvisoria (D.P.R. n. 810) avevano riconosciuto al personale livelli retributivi non corrispondenti alla qualifica giuridica rivestita o alle mansioni esplicate (ad esempio, al netturbino il 5° livello anziché il 3°, all'operaio generico il 4° livello piuttosto che il 2°, al vigile urbano il 7° livello invece del 5°, al dattilografo il 6° livello in luogo del 4°), hanno perseverato, anche in sede di attribuzione del trattamento economico recato dal D.P.R. n. 347 del 1983, erogando assegni ad personam e valutando le mansioni espletate anche se non emergenti da formali provvedimenti di conferimento, con conseguente generalizzato slittamento verso l'alto delle posizioni funzionali, a volte prescindendo dall'esistenza di corrispondenti posti di organico.

Tutto ciò ha comportato, in comuni con popolazione inferiore a 10 mila abitanti, l'attribuzione dell'8° livello retributivo, anziché il 7°: massimo livello apicale previsto per tali classi di comuni; in comuni capoluogo di provincia di categoria 1/b, per i quali era previsto come apicale il 1° livello dirigenziale, l'attribuzione illegittima del livello (2°) superiore, con conseguente irregolare trascinarsi delle unità sottordinate.

Molteplici e diversificate le attribuzioni di trattamenti retributivi corrisposti per indennità non previste contrattualmente.

Indennità di polizia per vigili urbani, indennità di alloggio per custodi, indennità di gabinetto per addetti alle segreterie di sindaci e assessori, di misura consistente, talora pari al 40% del trattamento economico di base, retribuzione doppia del lunedì a favore di operatori ecologici in correlazione con una raccolta più consistente di rifiuti solidi rappresentano oneri indebitamente assunti dagli enti.

Organismi appositamente costituiti hanno gestito fuori bilancio fondi, formati a volte col concorso dei dipendenti, destinati all'attribuzione illegittima di

premi di fedeltà agli impiegati.

I limiti posti dal contratto ai compensi accessori sono stati frequentemente disattesi soprattutto in materia di attribuzione di compensi per lavoro straordinario, le cui quote orarie sono state, in qualche occasione, erroneamente determinate.

Compensi forfettari ragguagliati a 66 ore mensili di prestazioni straordinarie sono stati elargiti anche a personale preposto agli uffici di gruppi politici, che non sono incardinati nella struttura organizzatoria dei comuni.

In occasione di elezioni è stato violato sistematicamente il limite massimo stabilito per la corrispondenza di compensi per lavoro straordinario; compensi, a volte, erogati malgrado l'annullamento dell'atto deliberativo da parte dell'organo tutorio.

Non di rado, gli ispettori hanno rilevato l'attribuzione da parte degli enti di anticipazione al personale, in attesa di definire le modalità di applicazione dei contratti. Senonché, in sede di definitiva applicazione del contratto, qualche ente non ha provveduto ad effettuare i conguagli tenendo conto delle somme anticipate.

Talora, le relazioni ispettive hanno evidenziato irregolarità nella immissione in servizio alle dipendenze di enti locali di nuovo personale, reclutato senza la prescritta selezione.

E' stata anche accertata la corresponsione di indennità non dovute a giovani preavviati ex lege n. 285 del 1977.

Il servizio ispettivo ha anche sollevato più volte la questione della illegittima estensione della rendita vitalizia a talune categorie di dipendenti comunali (vedasi, relazione sulla gestione 1985 pagg. 550-559).

Sono state anche riscontrate irregolari accensioni di polizze assicurative integrative per infortuni sul lavoro o per contrazione di malattie professionali.

Di maggiore gravità appaiono le ipotesi concernenti l'attribuzione di posizioni funzionali e retributive in mancanza dei corrispondenti posti di organico e, quindi, delle strutture cui destinare i dipendenti.

In alcuni casi, posti liberi di organico non sono stati coperti con l'assorbimento di personale in soprannumero e sono stati banditi concorsi fermo restando il personale in eccesso.

A volte, la ristrutturazione dei servizi dell'ente

è stata deliberata non per la realizzazione dell'interesse pubblico concreto della funzionalità dei servizi, ma per esigenze individuali di sistemazione del personale.

Del resto, di approvazione di nuove piante organiche a sanatoria si è detto anche nelle precedenti relazioni (cfr. relazione esercizio 1983, pag. 477, relazione esercizio 1985, pag. 351).

Le suindicate irregolarità, di cui dà notizia il servizio ispettivo, che trovano peraltro conferma altrove (vedasi paragrafi successivi), inducono a valutare positivamente l'attività di verifica svolta e ad auspicare un potenziamento del servizio, ove si voglia effettivamente garantire una uniforme applicazione dei contratti collettivi.

1.3 Casi significativi di pronunce di annullamento da parte dei comitati regionali di controllo di delibere dei comuni. Nell'ambito della rilevazione relativa agli esiti dell'attività di controllo svolta dai comitati regionali di controllo sulle delibere dei comuni, adottate in applicazione del D.P.R. 347 del 1983, sono sta-

te prese in esame alcune significative pronunce (V. amplius volume degli allegati)

Sono state ritenute illegittime, per contrasto con la regola di omnicomprensività, erogazioni di compensi ai vigili urbani per compartecipazione ai proventi su trasgressioni a regolamenti comunali e ordinanze.

Stessi motivi di illegittimità sono stati riscontrati per proventi deliberati per la notificazione degli atti, in quanto la notificazione rientra nei compiti istituzionali del messo notificatore.

L'indennità prevista dall'art. 26, lettera f, del D.P.R. n. 347, attribuita al personale di vigilanza è stata considerata assorbente di ogni altra indennità comunque considerata.

E' stata esclusa l'attribuzione di onorari a tecnici comunali per progettazione e direzione di lavori di opere pubbliche comunali, in quanto gli impiegati comunali e provinciali, stante l'esclusività della prestazione cui sono tenuti, non possono compiere alcuna attività a carattere professionale, neppure a favore dell'ente locale dal quale dipendono.

Frequenti sono le pronunce di annullamento dei comitati regionali di controllo in materia di assunzioni

per periodi superiori a 90 giorni senza l'osservanza delle formalità previste dall'art. 9 del D.P.R. n. 347 e di determinazione delle tariffe considerate per il calcolo del lavoro straordinario ex art. 29 del D.P.R. n. 347.

I comitati regionali di controllo hanno ammesso la possibilità di riconoscere il servizio prestato presso altri enti locali a favore del personale assunto dopo il 1° gennaio 1983 ai fini dell'attribuzione del salario individuale di anzianità, mentre non hanno condiviso l'interpretazione - avanzata da qualche comune - in base alla quale l'attribuzione di livelli superiori per effetto di trasformazione di posti o di creazione di nuovi posti di maggior livello non comportano variazione di pianta organica da sottoporre - quindi - alla C.C.F.L.

1.4 Casistiche emergenti dalla giurisprudenza amministrativa. La giurisprudenza amministrativa, salvo isolate pronunce difformi, ha costantemente affermato che gli accordi nazionali per il trattamento dei dipendenti degli enti locali, approvati con decreti del Presidente

della Repubblica prevalgono su eventuali previsioni difformi dei regolamenti organici degli enti, senza che sia necessario un apposito atto deliberativo di recepimento.

In base a quanto premesso, con riguardo alla problematica relativa agli inquadramenti del personale, deve in linea di principio escludersi qualsiasi discrezionalità da parte degli enti essendo l'attività di inquadramento un'attività sostanzialmente vincolata, poiché gli organi delle amministrazioni locali devono limitarsi alla verifica della corrispondenza fra qualifiche e mansioni dei dipendenti e declaratorie di livello contenute negli accordi che i provvedimenti di inquadramento lasciano un margine di apprezzamento discrezionale in capo alla pubblica amministrazione circa il potere di valutazione delle posizioni lavorative, dovendosi procedere ad un esame delle posizioni di lavoro, al fine di individuare i contenuti di professionalità, di responsabilità e di autonomia in relazione alle definizioni ed agli inquadramenti disposti con il nuovo contratto.

Appare evidente che il ricondurre ad uno anziché ad altro livello le mansioni svolte costituisce eserci-

zio di un potere valutativo che - ove volto ad uno slittamento generalizzato verso l'alto - viene in pratica a disattendere le prescrizioni di cui al D.P.R. n. 347 del 1983, con conseguente aumento di spesa oltre i limiti segnati in sede di contrattazione collettiva.

La giurisprudenza ha ritenuto insufficiente ai fini dell'inquadramento lo svolgimento di mansioni superiori affermando di doversi unicamente fare riferimento alle funzioni corrispondenti alla qualifica formalmente rivestita dagli interessati.

E' stato anche precisato che l'inquadramento debba essere effettuato procedendo ad una valutazione delle mansioni superiori nettamente prevalenti rispetto a quelle proprie della qualifica posseduta ed assegnate con provvedimento formale.

Un generale limite che si è posto agli enti locali in sede di inquadramento è quello relativo alla impossibilità di prescindere - nel riconoscimento di qualifiche o funzioni - dalla struttura e dimensioni dei servizi dell'ente.

E' stato, infatti, ritenuto illegittimo lo sdoppiamento di un ufficio operato in un comune ascritto tra gli enti di "tipo tre" (che prevedono solo due fi-

gure apicali), con l'istituzione di un nuovo posto di coordinatore tecnico di ottavo livello e, pertanto, con la creazione di una terza figura apicale. Del pari illegittimo è stato ritenuto l'inquadramento in una qualifica superiore a quella prevista come apicale in un comune.

Una problematica alquanto dibattuta è stata quella relativa alla assunzione dei dipendenti stagionali.

E' stato al riguardo sostenuto che l'art. 9 del decreto presidenziale citato, nel prevedere la precedenza nell'assunzione di coloro che siano stati alle dipendenze di enti con rapporto di lavoro stagionale, si riferisce esclusivamente ai posti in pianta organica vacanti e non anche a quelli di nuova istituzione.

Per altro aspetto è stato ritenuto che l'art. 9 predetto non ha inteso conferire alcun diritto soggettivo alla immediata assunzione degli appartenenti alla categoria, i quali sono titolari solo di un diritto di precedenza.

2. Relazione per il 1986 dell'Osservatorio del pubblico impiego

La Commissione per il controllo dei flussi di spesa con funzioni di osservatorio del pubblico impiego (della cui istituzione e funzioni è cenno nella precedente relazione, pagg. 524, 525), nell'espletamento delle proprie attribuzioni, ha svolto indagini e prodotto studi.

Nel 1986, il predetto consesso ha avviato un'indagine relativa ai dati retributivi ed occupazionali dei pubblici dipendenti riferiti al 1985. I dipendenti degli enti locali censiti (ivi compresi quelli dei comuni con popolazione inferiore ad 8.000 abitanti e delle regioni) ascendevano a 698.080 unità. La retribuzione media lorda per i dipendenti dei comuni e delle province, secondo l'indagine, ammontava, per l'anno 1985, a 17,3 milioni, con un incremento percentuale rispetto al 1984 del 7,9%. Occorre segnalare che il trattamento di questa categoria di personale è il più basso nel quadro dei comparti censiti. Invero, la categoria è preceduta dal personale di tutti gli altri comparti: ministeri

(18,2 mil.); enti pubblici non economici (20,8 mil.); regioni (20,3 mil.); aziende autonome dello Stato (20,7 mil.); enti di ricerca (22,9 mil.); scuola (18 mil.); università (19,4 mil.); U.S.L. (19,2 mil.).

Nel periodo di riferimento, l'osservatorio ha rivolto particolare attenzione alle relazioni sindacali nel pubblico impiego e, segnatamente, alla contrattazione collettiva del triennio 1985/1987; tanto anche in esecuzione dell'articolo 2, secondo comma, del D.P.R. 1° febbraio 1986, n. 13.

L'obiettivo è stato precipuamente perseguito con la pubblicazione concernente l'indagine sulla consistenza del personale e sulle retribuzioni corrisposte nel 1984, i cui dati sono stati utilizzati come base di riferimento nella ultima tornata contrattuale.

Le parti - pubblica e sindacale - deputate a negoziare per il rinnovo degli accordi per i comparti del pubblico impiego, oltre ad acquisire per proprie finalità i dati forniti dall'osservatorio, hanno tenuto in particolare rilievo anche altre attività di studio e di ricerca svolte dalla Commissione in tema di politica occupazionale e retributiva per una più efficace gestione del personale in una prospettiva di miglioramen-

to e riorganizzazione dell'amministrazione.

L'osservatorio, avvalendosi di un gruppo costituito al proprio interno, ha esaminato e valutato, in attuazione dell'articolo 10 della legge 22 agosto 1985, n. 444, tutti i programmi di assunzione presentati da gli enti locali del Mezzogiorno al fine di esprimere il proprio parere per autorizzare - anche alla stregua dell'avviso espresso dalla Commissione Centrale della Finanza Locale - gli enti stessi a bandire i concorsi per l'assunzione di 5.000 unità complessive. L'osservatorio ha, nell'esprimere parere favorevole, formulato una proposta finale per l'assunzione del detto personale; proposta recepita dal Ministro della Funzione Pubblica con il decreto emanato in data 1° agosto 1986 e pubblicato sulla G.U. n. 281 del 1986.

Al riguardo, giova ricordare che (cfr. precedente relazione pag. 348) dei 5.000 posti messi a concorso solo 300 sono nuovi, poiché gli altri sono destinati a coprire vacanze organiche.

Nel corso del 1986, l'osservatorio ha curato, anche, la problematica della sperimentazione attraverso interventi mirati in alcune aree della pubblica amministrazione e finalizzati al recupero della produttivi-

tà. Detta problematica è stata esaminata anzitutto analizzando l'accordo intercompartimentale e gli obiettivi in esso contenuti e sottolineando che la sperimentazione potrà rappresentare "alveo privilegiato di riferimento" nel quale le parti contraenti potranno confrontarsi - in sede negoziale ed ai diversi livelli di contrattazione - per definire le iniziative idonee a fornire una più efficace erogazione dei servizi all'utenza.

L'osservatorio ha ritenuto, inoltre, la necessità di incidere su un numero limitato di aree ad elevato contenuto strategico attraverso lo strumento dei progetti pilota di tipo strumentale e di risultato (artt. 12, 13, 14 del D.P.R. n. 13 del 1986) trasponibili poi verso altre aree ed ha predisposto un piano di intervento.

La proposta definisce il concetto di progetto pilota, individua le fasi di realizzazione, i soggetti cui demandare gli interventi, le rispettive funzioni e le aree di intervento.

Il progetto, successivamente integrato e articolato con l'individuazione delle metodologie, è stato anche acquisito dal Governo nel d.d.l. concernente "Prov-

vedimenti atti ad incrementare l'efficienza della pubblica amministrazione", presentato al Parlamento il 16 dicembre 1986.

3. Osservatorio delle pronunce giurisprudenziali in materia di pubblico impiego: attività con specifico riferimento al comparto degli enti locali

L'osservatorio - fondamento e compiti dello stesso sono individuati nella relazione dello scorso anno pagg. 525-526 - ha sviluppato la propria attività, in applicazione dell'articolo 22 del D.P.R. 1° febbraio 1986, n. 13, in una triplice direzione:

- rilevazione e pubblicazione delle decisioni giurisdizionali più significative in materia di pubblico impiego;
- intervento su segnalazione delle amministrazioni nei giudizi pendenti per chiarificazioni e precisazioni in ordine all'interpretazione di norme di fonte negoziale;

- estensione di giudicati in favore di dipendenti in posizione giuridica identica a quella dei ricorrenti.

In questi sensi è stata emanata la circolare 7 ottobre 1986, n. 53930/8.93.12, pubblicata sulla G.U. della Repubblica n. 253 del 30 ottobre 1986, nella quale, fra l'altro, è precisato che, con il procedimento di cui all'ultimo comma dell'art. 22 citato, si sarebbe determinato il grado di estensione del giudicato con riferimento all'amministrazione di appartenenza, al comparto o a più comparti di contrattazione collettiva.

Al 31 maggio 1988 nessun giudicato amministrativo concernente il personale degli enti locali è stato preso in esame dal Dipartimento della Funzione Pubblica a fini di estensione.

In ogni caso, le pronunce giurisprudenziali sul pubblico impiego, massimate con riferimento specifico al settore degli enti locali, attengono prevalentemente a questioni di inquadramento del personale, poiché i gravami degli interessati segnatamente riguardano l'articolo 40 del D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347 - norme di primo inquadramento. (In proposito, si richiama quanto riferito nella relazione dello scorso anno pagg. 531 e segg. e in quella sull'esercizio 1984, pagg. 916-929).

Invero, su tredici sentenze pubblicate e censite dall'osservatorio, ben otto implicano la soluzione di controversie in detta materia.

In tema di estensione del giudicato, l'osservatorio ha ritenuto solo in due occasioni di applicare l'istituto nei confronti di personale non appartenente al comparto degli enti locali.

Va comunque sottolineato che l'osservatorio opera da breve tempo essenzialmente su base volontaristica e non sono stati ancora chiaramente definiti criteri guida per la individuazione delle decisioni qualificanti da massimare.

4. Personale in servizio al 31 dicembre 1986

Il blocco generalizzato delle assunzioni, con limitata facoltà di deroga, previsto dalle leggi finanziarie (26 aprile 1983, n. 130 - art. 9 - per il 1983; 27 dicembre 1983, n. 730 - artt. 16 e 19 - per il 1984; 22 dicembre 1984, n. 887 - art. 7 - per il 1985); è

stato confermato dalla legge 28 febbraio 1986 n. 41 - art. 6 - per l'anno 1986, e dalla successiva legge 22 dicembre 1986, n. 910, - art. 8, dodicesimo comma - per il 1987, mentre la finanziaria 1988 - art. 24, secondo comma - riconosce agli enti locali la facoltà di procedere ad assunzioni di personale subordinatamente all'avvenuto accertamento dei carichi funzionali di lavoro ed all'utilizzazione dell'istituto della mobilità, secondo l'art. 6 del D.P.R. 1° febbraio 1986, n. 13 e di quanto previsto in materia negli accordi di comparto.

Per la consistenza del personale in servizio presso gli enti locali si fa rinvio alle pubblicazioni del Ministero dell'Interno, cui incombe (art. 4 del D.L. 10 novembre 1978, n. 702, convertita nella legge 8 gennaio 1979, n. 3) l'onere di censire il personale degli enti locali e che ha curato perspicue pubblicazioni in argomento (cfr. la relazione sull'esercizio 1985, pagina 345), l'ultima delle quali del maggio 1987 con riferimento al 30 aprile 1986.

In atto, la Direzione generale dell'amministrazione civile ha in corso di predisposizione un aggiornamento al 31 dicembre 1986, del quale ha anticipato, a richiesta della Sezione, alcuni dati significativi.

Dalle analisi degli elementi provvisoriamente forniti dal Ministero dell'Interno emerge anzitutto che, al 31 dicembre 1986, risultano coperti da personale di ruolo il 76,91% dei posti previsti dagli organici comunali e, pertanto, le vacanze rispetto alle dotazioni organiche ascendono al 23,09% con un lieve miglioramento rispetto al 30 aprile 1986, data di precedente rilevazione (26,51%).

Presso le amministrazioni provinciali, invece, i posti non coperti da personale di ruolo rappresentano il 25,17% (24,26% al 30 aprile 1986).

Da quanto esposto sembra potersi dedurre che, nel corso del 1986, nel comparto degli enti locali globalmente considerato, sia stato sostanzialmente rispettato il vincolo alle assunzioni previsto dall'art. 6.10 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (finanziaria 1986), e le limitate assunzioni disposte sembrano sussumibili nell'ambito della limitata deroga consentita dallo stesso articolo della legge finanziaria (undicesimo comma, lettera F).

Le percentuali dei posti vacanti rispetto alle dotazioni organiche non risultano distribuite in maniera geograficamente omogenea, ma, con riferimento ai comu-

ni, si concretano nei dati seguenti: Italia nord occidentale, 17,06%; Italia nord orientale, 17,26%; Italia centrale 19,59%, Italia meridionale, 25,55%; Italia insulare, 41,79%.

Tali percentuali, nell'ambito dei comuni (95) capoluogo di provincia, sono: Italia nord occidentale, 15,76%; Italia nord orientale, 15,35%; Italia centrale, 17,56%; Italia meridionale, 19,85%; Italia insulare, 47,91%.

Con riferimento alle amministrazioni provinciali, si evidenziano vacanze organiche nelle percentuali seguenti: Italia nord occidentale, 14,92%; Italia nord orientale, 13,96%; Italia centrale, 21,95%; Italia meridionale, 29,7%; Italia insulare, 44,78%.

I dati che precedono, riferiti al 31 dicembre 1986, confermano, sia pur con brevi scostamenti, l'andamento evidenziato nella precedente relazione con riferimento al 30 aprile 1986, anche se non sono a quelli sovrapponibili, poiché gli elementi parziali messi a disposizione dal Ministero dell'Interno non riflettono la ripartizione per regioni posta a base delle precedenti rilevazioni dettagliate al 30 aprile 1986.

Il rapporto tra dipendenti di ruolo in servizio

presso gli enti locali e popolazione residente, al 31 dicembre 1986, era per le amministrazioni provinciali, 1/983 e per quelle comunali 1/115.

Scomponendo, per aree geografiche, i dati, per le amministrazioni provinciali si desume: Italia nord occidentale, 1/972; Italia nord orientale, 1/1158; Italia centrale, 1/886; Italia meridionale, 1/1013; Italia insulare, 1/901.

Per le amministrazioni comunali: Italia nord occidentale, 1/116; Italia nord orientale, 1/117; Italia centrale, 1/100; Italia meridionale, 1/120; Italia insulare, 1/131.

Nell'ambito dei comuni capoluogo di provincia, si riscontrano i seguenti rapporti: Italia nord occidentale, 1/73; Italia nord orientale, 1/98; Italia centrale, 1/93; Italia meridionale, 1/94; Italia insulare, 1/117.

Gli elementi esposti confermano sostanzialmente le disarmonie riscontrate in particolare nella precedente relazione ed, a prescindere dalle cause che si è tentato parzialmente di individuare in passato, postulano correttivi uniformi e generalizzati.

Effetti perequativi potrebbero derivare dall'articolo 24, secondo comma, della finanziaria 1988, nonché

dalla legge 28 marzo 1988, n. 99, di conversione, con modifiche, del decreto legge 1° febbraio 1988, n. 19, recante fra l'altro misure urgenti in materia di personale degli enti locali in Sicilia.

E' d'obbligo, quindi, la riserva di riferire in ordine alla applicazione della nuova normativa di parziale liberalizzazione del congelamento delle assunzioni, che non può a priori essere valutata con disfavore, poiché tende a superare l'antinomia tra norme che consentivano ampliamenti organici e norme che precludevano la effettiva copertura delle vacanze e dovrebbe progressivamente ridimensionare il ricorso a personale straordinario, almeno in teoria meno qualificato di quello reclutato con idonei criteri selettivi.

5. Indagine specifica sul personale assunto in via straordinaria

Il personale straordinario ha costituito oggetto di specifico esame e di indagine nelle precedenti rela-

zioni (relazione sulla gestione finanziaria 1981, pag. 426; gestione finanziaria 1982, pag. 324, gestione finanziaria 1983, pag. 447, gestione finanziaria 1984, pag. 890) alle quali si rinvia.

Con riferimento agli esercizi 1985-1986 si è ritenuto di esperire un'indagine "ad hoc", ponendo specifici quesiti direttamente agli enti stante l'indisponibilità dei certificati a consuntivo sulla gestione finanziaria 1986 dai quali desumere dati ed il mancato aggiornamento del censimento del personale degli enti locali da parte del Ministero dell'Interno.

Alla specifica richiesta hanno dato adeguata evasione (talune risposte non sono state prese in esame perché perplesse e confuse) 67 amministrazioni provinciali su 92 e 610 amministrazioni comunali su 1.230, con un tasso di adeguato adempimento, rispettivamente, del 72,83% e del 49,59%.

Dall'esame degli elementi acquisiti (raggruppati nelle tavole VI/1, VI/2, inserite nel volume degli allegati e concernenti separatamente le amministrazioni provinciali e comunali) si desumono linee di tendenza, poiché i dati complessivi aggregati sono di per sé non significativi in quanto non riguardano l'universo degli

enti.

Va, anzitutto, rilevato che il numero delle unità di personale straordinario assunte dalle amministrazioni provinciali nel 1986 (8022) non si discosta da quello (8019) del 1985, con un incremento percentuale quasi nullo (0,04%).

Il numero complessivo delle giornate lavorative ha, invece, dal 1985 (857.011) al 1986 (832.097) subito un decremento (-2,91%). I pagamenti effettuati (in conto competenza e residui) presentano una lievitazione dal 1985 (39,04 miliardi) al 1986 (40,50 miliardi) del 3,76%.

Va qui chiarito un possibile equivoco in ordine alle apparenti incongruenza ed eterogeneità delle situazioni sopra rappresentate.

Trattandosi di personale straordinario (stagionali, operai giornalieri, supplenti nel settore scolastico dei titolari anche in caso di puerperio, supplenti di titolari di posto unico in organico per chiamata alle armi, personale con rapporti regolati da contratti d'opera e da convenzioni professionali) si giustifica ampiamente la non perfetta proporzionalità tra unità assunte, giornate lavorative e pagamenti effettuati

(anche nel rilievo che questi ultimi riguardano sia la competenza dei singoli esercizi che i residui afferenti ai precedenti).

Nell'ambito provinciale considerato, risulta un decremento del personale straordinario assunto nel 1986 rispetto al 1985 tra gli enti compresi nelle regioni: Piemonte, -6,72%; Lombardia, -9,35%; Friuli, -28,92%; Liguria, -18,42%; Emilia-Romagna, -22,48%; Toscana, -8,57%; Marche, 0,67%; Lazio, -5,29%; Calabria, -22,58%; Sicilia, -7,53%.

Si è avuto incremento tra gli enti delle regioni: Veneto, 45,51%; Umbria, 28,89%; Abruzzo, 16,67%; Campania, 557,69% (apparentemente vistoso, ma non particolarmente rilevante considerato che si tratta di due enti che passano da 26 a 171 unità); Puglia, 35,29%.

Le variazioni in percentuale delle giornate lavorative seguono un diverso andamento poiché si verificano aumenti tra gli enti che hanno ridotto o mantenuto fermo il numero degli assunti: Piemonte, 11,69%; Sardegna, 6,95% o diminuzione tra enti che hanno aumentato il numero delle assunzioni: Abruzzo, -7,61%.

Anche la curva dei pagamenti non presenta carattere di uniformità, poiché, a prescindere da raggruppa-

menti regionali che mantengano nel biennio quasi costante il livello dei pagamenti (Lombardia, -0,95% e Sicilia, 0,39%), si riscontrano lievitazioni nelle regioni: Piemonte, 18,67%; Veneto, 14,95%; Toscana, 14,31%; Umbria, 39,30%; Marche, 20,97%; Lazio, 3,71%; Abruzzo, 5,21%; Campania, 179% (con la riserva di cui sopra è cenno); Puglia, 15,59%; Sardegna; 27,91%; mentre si notano riduzioni nei seguenti raggruppamenti regionali: Friuli Venezia Giulia, -14,72%; Liguria, -3,63%; Emilia Romagna, -3,32%; Calabria, -30,08%.

Le amministrazioni comunali del campione censito, nel biennio in esame, hanno globalmente ridimensionato, dal 1985 al 1986, il numero delle assunzioni (da 75.570 a 66.938) dell'11,42%, ridotto il numero delle giornate lavorative (da 6.876.403 a 5.694.379) del 17,19% ed effettuato pagamenti (da 285 miliardi a 290 miliardi) contenuti in una percentuale modesta di aumento, 2,05%.

Le linea di tendenza generale di decremento delle unità assunte e delle giornate lavorative impiegate trova effettivo riscontro tra i comuni compresi nelle regioni: Piemonte, -11,08% (unità) e -0,04% (ore); Lombardia, -9,19% e -17,08%; Val d'Aosta, -2,78% e -5,84%; Veneto, -9,27% e -10,18%; Liguria, -33,94% e -22,40%;

Emilia Romagna, -11% e -9,59%; Toscana, -9,07% e -18,36%; Marche, -7,71% e -10,26%; Puglia, -16,48% e -13,15%; Calabria, -13,70% e -7,50%.

Si verificano aumenti di assunzioni e di giornate lavorative nei seguenti raggruppamenti regionali: Trentino Alto Adige, 10,67% (unità) e 7,01% (giornate); Friuli Venezia Giulia, 11,06% e 11,91%; Lazio, 2,46% e 3,50%; Molise, 26,56% e 6,64%; Sicilia, 3,29% e 8,66%; Sardegna, 0,66% e 0,12%.

Si riscontra difetto di proporzionalità (peraltro non sintomatico di patologia, come sopra lumeggiato) tra gli enti compresi nelle regioni: Umbria, -18,53% (unità) e +6,23% (giornate lavorative); Abruzzo, -16,75% e +3,26%; Campania, +3,89% e -46,86%; Basilicata, +59,18% e 83,76%.

In ordine ai pagamenti si notano incrementi di rilievo tra i comuni ubicati nelle regioni: Piemonte, 10,06%; Trentino Alto Adige, 9,07%; Friuli Venezia Giulia, 52,50%; Lazio, 12,77%; Molise, 49,71%; Calabria, 19,27%; Sicilia, 19,98%; Sardegna, 18,55%.

Il livello dei pagamenti si manifesta quasi costante in: Lombardia, +2,17%; Veneto, +1,09%; Emilia Romagna, -2,56%; Toscana, -1,79%; Umbria, +4,17%; Pu-

glia, +4,16%; Basilicata, +1,85%.

Diminuzioni consistenti presentano i comuni delle regioni: Val d'Aosta, -7,73%; Liguria, -22,97%; Marche, -5,85%; Abruzzo, -16,52%; Campania, -34,79%.

Quanto sin qui esposto indica meri fatti relativi ad assunzioni effettuate dagli enti locali ed a spese erogate dagli stessi che acquistano significato ove valutati alla stregua della normativa allora vigente, che si evince dalla legge finanziaria del tempo (28 febbraio 1986, n. 41), secondo la quale (art. 6, undicesimo comma, lettera C) gli enti locali avevano facoltà di effettuare, durante il 1986, assunzioni per esigenze stagionali e straordinarie nei limiti di quelle disposte nel 1985.

Sembra, alla Sezione referente, che, per una sostanziale e non formalistica valutazione della volontà legislativa, occorra dare rilievo non tanto al numero delle unità di personale assunte (il personale straordinario, infatti, segnatamente quello supplente, presta servizio per periodi non determinabili a priori e per fatti indipendenti dalla volontà delle amministrazioni e, quindi, da queste non prevedibili), quanto al numero delle giornate lavorative, al fine di riscontrare il

rispetto della norma e potere anche desumere elementi sintomatici di buon andamento della gestione finanziaria.

Pare, altresì, che elemento integrativo per riscontrare la sostanziale osservanza del precetto, qualora il numero di giornate lavorative non abbia subito incrementi, possa essere costituito da un incremento di spesa contenuto nei limiti della percentuale (6%) fissata in via generale (art. 6, decimo comma, legge finanziaria) per la spesa complessiva da destinare ad aumenti dei trattamenti economici per il personale di ruolo e non di ruolo.

Da queste premesse discende la conclusione che nel comparto globalmente considerato delle amministrazioni comunali e provinciali ha trovato positivo riscontro la normativa richiamata. Vanno, invece, non positivamente apprezzati, tra le amministrazioni provinciali, gli aumenti di giornate lavorative, riscontrati nelle regioni: Piemonte, Veneto, Umbria, Campania, Puglia, Sardegna e gli incrementi di spesa erogati dagli enti delle stesse, nonché da quelli della Toscana. In ambito comunale si registrano una tendenziale violazione del vincolo di assunzioni e giornate lavorative tra gli enti

delle regioni: Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Sicilia, e un sensibile incremento di spesa tra quelli delle regioni: Piemonte, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Molise, Calabria, Sicilia e Sardegna.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
(F.to Prof. Salvatore Buscema)

p.c.c.
IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

