

**ATTI PARLAMENTARI**

**IX LEGISLATURA**

---

**Doc. LXIX-bis  
n. 1**

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**DELIBERAZIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI  
CONTI - SEZIONE ENTI LOCALI - SUI RISULTATI  
DELL'ESAME DELLA GESTIONE FINANZIARIA E DEL-  
L'ATTIVITÀ DEGLI ENTI LOCALI PER L'ESERCIZIO 1981**

*(Articolo 13, quinto comma, del decreto-legge 22 dicembre 1981,  
n. 786, nel testo modificato dalla legge di conversione 26 feb-  
braio 1982, n. 51)*

---

**Presentate alla Presidenza il 29 luglio 1983**

---

**VOLUME I**

PAGINA BIANCA

## LA CORTE DEI CONTI

### SEZIONE ENTI LOCALI

*Composta dai signori magistrati:*

dottor Erminio PIETRANERA, Presidente; *professor* Francesco GARRI; dottor Feliciano SERRAO; dottor Antonino RIPEPI; dottor Vincenzo BUONASSISI; dottor Claudio DE ROSE; dottor Tommaso DE PASCALIS; dottor Silvano PALUMBO; dottor Sergio RISTUCCIA; dottor Gaetano PELLEGRINO; dottor Vito MINERVA; dottor Massimo BUCCILLI; dottor Antonio SANCETTA; dottor Gennaro SACCONI; dottor Francesco TORTORA; dottor Giorgio WEISS DI VALBRANCA; dottor Bartolomeo MANNA; dottor Antonio MAZZIOTTI; dottor Massimo VARI; dottor Giovanni BENCIVENGA; dottor Glauco DE SETA; dottor Antonio SCIARRETTA; dottor Rita ARRIGONI PALLOTTA; dottor Luigi CONDEMI.

Udite nelle adunanze del 9, 16, 23 e 28 maggio 1983 le relazioni dei magistrati della Sezione sulle singole parti della relazione al Parlamento;

Udita nell'adunanza del 30 maggio 1983 la relazione finale del consigliere professor Francesco GARRI.

### CONSIDERATO

1. — Si riferiscono al Parlamento i risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali, compiuto in adempimento di quanto disposto dall'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, nel testo fissato dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n. 51.

Per rendere più agevoli le valutazioni dell'organo rappresentativo della collettività nazionale, sono, di seguito, formulate considerazioni conclusive che trovano nell'allegato alla presente un'esposizione analitica, nonché dimostrazione e convalida in rilevazioni, dati ed analisi dei fatti di gestione.

Queste considerazioni sono intese ad evidenziare, in prevalenza, fenomeni, momenti e linee di tendenza; in altri termini, comportamenti che, rapportati con i precetti posti dalla legislazione ed indagati nelle loro cause, diano contezza dell'effettivo operare dell'atti-

vità gestoria e amministrativa degli enti locali, consentano di indicare i risultati dell'applicazione dei precetti normativi, e forniscano occasione per proposte di modifiche alla disciplina vigente.

2. — La nuova funzione attribuita alla Corte dei conti, nel contesto della recente evoluzione legislativa in tema di finanza locale, risponde ad un'esigenza di analisi valutativa della realtà economico-finanziaria ed amministrativa del settore degli enti locali su cui detta legislazione va ad incidere.

L'esame dei conti e degli altri dati della gestione finanziaria degli enti stessi, nonché la verifica del rispetto del principio del buon andamento, nel momento in cui si esternano nella relazione al Parlamento, concernono i « risultati », come si esprime anche la norma costituzionale (articolo 100), della funzione svolta. Non semplice informativa, pertanto, di dati raggruppati secondo criteri statistici o puramente descrittivi; né mere indagini, ma valutazioni derivanti dall'esercizio di una attività di giudizio piena ed autonoma, attribuita dal legislatore con i necessari poteri acquisitivi ed istruttori.

L'esame dei conti consuntivi commesso alla Corte non è stato esteso dal legislatore a tutti gli enti locali, ma limitato alle province nonché ai comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti. Nel loro insieme, per altro, gli enti così individuati rappresentano, pur trattandosi di poco più di 1.300 amministrazioni locali su circa 8.000, oltre il 70 per cento del comparto della finanza locale, in termini di popolazione e circa l'80 per cento in termini di mezzi finanziari impiegati. Essi, nel loro complesso, offrono un campo d'indagine significativo e consentono rilevazioni a livello di aggregazione sufficientemente adeguate con la presenza, in tale compendio, di grandi e medie città, in cui la problematica dell'ente locale si dipana in tutte le sue possibili componenti.

3. — Nella comunicazione del 19 luglio 1982 non è stato rimesso al Parlamento l'elenco dei conti relativi all'esercizio 1981 pervenuti all'epoca, stante il numero molto limitato degli stessi. Il breve tempo intercorso tra l'entrata in vigore della norma che ha imposto agli enti locali di trasmettere alla Corte i conti consuntivi ed il termine del 31 luglio 1982 poteva, infatti, non aver consentito agli stessi di attivarsi, in osservanza del dettato di legge.

In ogni caso, tenuto conto delle singole fasi in cui si articola la procedura per l'approvazione dei consuntivi secondo le norme vigenti, ove ciascuna di esse venga a realizzarsi allo spirare del termine massimo assegnatole, ben difficilmente si potrebbe provvedere alla loro trasmissione alla Corte entro il 31 luglio, sì da consentire a quest'ultima di comunicarne entro la stessa data l'elenco al Parlamento. A detta norma, allora, va attribuita anche la finalità di incentivare gli enti locali a rendere tempestiva e sollecita l'approvazione dei consuntivi.

Verificato il mancato adempimento, nel termine del 31 luglio 1982 e nei mesi successivi, dell'obbligo di presentazione dei conti,

si è provveduto nel mese di ottobre 1982 a richiedere ai Presidenti delle amministrazioni provinciali ed ai Sindaci dei comuni di trasmettere il conto consuntivo dell'esercizio 1981, nonché di inviare i documenti e di fornire le informazioni ritenute necessarie.

Al 30 maggio 1983, data della presente deliberazione, risultano presentati 849 conti consuntivi su un totale di 1.322 conti che dovevano pervenire. Nell'allegato sono riportati gli elenchi relativi. L'inadempienza, diffusa in tutto il territorio della Repubblica, tocca punte massime nel Molise e riguarda in particolare le regioni meridionali e insulari, nonché il Lazio.

Detti inadempimenti vanno in questa sede censurati e denunciati.

L'aver riferito al Parlamento sulla gestione degli enti locali nel 1981 non costituisce, però, fatto che renda superflua, per quelli inadempienti, l'osservanza dell'obbligo di presentazione dei conti consuntivi e per la Corte di trascurare la considerazione di queste gestioni.

L'esame delle gestioni degli enti locali è, difatti, funzione la quale, pur esternandosi — per quanto ne concerne i risultati — in una relazione annuale al Parlamento, ha uno svolgimento continuativo e deve operare su tutta l'area ad essa assegnata. Ciò anche per dare in successivo referto più compiuta contezza di tutti gli elementi relativi alla gestione di ciascun esercizio e per utilizzare dati globali e serie storiche degli stessi nell'esame del complesso delle gestioni.

Quali che possano essere state le cause del mancato adempimento e salvi gli effetti delle iniziative già assunte dagli organi regionali di controllo, sarà curato di far osservare l'obbligo di rendere i conti consuntivi.

4. — In coerenza con il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame dei conti consuntivi degli enti locali, comunicati al Parlamento con il già citato atto del 19 luglio 1982, sono stati richiesti agli enti stessi, al Ministero dell'interno ed ai Comitati regionali di controllo dati ed elementi ritenuti necessari per integrare le risultanze emergenti dai conti.

Sono state rivolte, altresì, richieste di documenti e informazioni all'Istituto centrale di statistica, all'Associazione nazionale dei comuni italiani, all'Unione delle province d'Italia, all'Associazione ragionieri enti locali, alle Associazioni bancarie, all'Associazione nazionale esattori, ricevitori e tesoriери, sia per avere ulteriori dati comunque attinenti alla gestione finanziaria degli enti locali, sia per acquisire elementi di giudizio in ordine ad alcuni momenti più salienti nella conduzione gestionale degli enti stessi.

Ministeri, enti e associazioni hanno corrisposto alle richieste formulate.

Talune perplessità manifestate dai Comitati regionali di controllo in ordine a dette richieste, pur se univoco può sostanzialmente ritenersi il riconoscimento della disponibilità a forme di collaborazione « fra istituzioni che pure diverse sono comunque impe-

gnate nel perseguimento di un unico interesse nazionale», inducono a precisare che a queste acquisizioni la Corte è legittimata, ancorché i Comitati regionali di controllo non risultino elencati tra i destinatari delle richieste istruttorie dall'articolo 13 prima citato. E ciò ai sensi della generale disposizione contenuta nell'articolo 16 del testo unico delle leggi sul proprio ordinamento approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

Va, poi, aggiunto che la preordinazione della nuova funzione della Corte dei conti, nei suoi risultati, all'organo rappresentativo della collettività nazionale, il Parlamento, fa sì che all'esercizio di questa funzione non possa mancare l'apporto di tutte le componenti organizzative degli enti che costituiscono la Repubblica.

Non vi è dubbio che le richieste hanno comportato per i Comitati, che hanno meritoriamente corrisposto, un lavoro di ricerca di dati e notizie relativi ad atti archiviati, lavoro che non sempre le strutture esistenti sono risultate idonee a sostenere.

Gli organi che si sono trovati impreparati a corrispondervi, ovvero a farlo compiutamente, alla luce di chiarimenti già ad essi forniti e che saranno ulteriormente resi, potranno preordinare gli adempimenti necessari in vista delle richieste da formulare per i successivi esercizi.

Tutto ciò a parte gli effetti che il disposto del terzo comma del ripetuto articolo 13 della legge n. 51 del 1982, che prevede l'«esame» dei conti consuntivi da parte degli organi regionali di controllo, possa avere in ordine alla controversa questione consistente nello stabilire se il Comitato regionale di controllo debba limitarsi ad esaminare, sotto il profilo della legittimità, la sola delibera dell'ente locale di approvazione del consuntivo, ovvero debba portare il suo esame anche al sottostante conto.

Comunque un più penetrante controllo dei Comitati regionali di controllo è auspicabile e meglio potrebbe essere sorretto da un'esplicita formulazione normativa.

5. — La mancata presentazione di un rilevante numero di conti consuntivi è l'arrivo di un certo numero dei conti stessi in tempi così prossimi alla presente deliberazione da non consentirne l'utilizzazione hanno suggerito l'adozione di criteri differenziati di indagine: si è proceduto a individuare, ove possibile, campioni rappresentativi; sono state formulate considerazioni valutative quando la prevalenza di fenomeni rilevati fosse tale da far ritenere che, pur non omogenea o completa, l'indagine potesse dare risultati significativi e validi; sono state rilevate tipologie di comportamenti amministrativi.

Conferme sono state acquisite in base all'esame specifico delle gestioni finanziarie degli enti con spesa *pro capite* superiore alla media che hanno registrato il maggior aumento della spesa negli ultimi tre anni. Quest'ultima indagine non può essere vista e non è stata condotta nel presupposto di una valutazione negativa di queste gestioni. L'espansione non uniforme della spesa, nelle ipotesi in cui risulti rispettosa dei vincoli di legge e attivata negli spazi

di autonomia degli enti, perde, infatti, ogni connotato di preconcetta negatività, per assumere carattere di fisiologica manifestazione di sviluppo dei servizi e di adeguamento delle gestioni alle singole realtà locali.

Sulla base di apposite rilevazioni sono stati individuati gli enti la cui gestione andava esaminata e l'esame è stato condotto in questo primo esperimento secondo una metodologia uniforme, intesa a rilevare, prevalentemente, dati finanziari ritenuti significativi.

6. — L'attività gestoria degli enti locali nel 1981 è stata condizionata dal ritardo con il quale sono stati approvati i bilanci di previsione.

Il decreto-legge n. 38 del 1981, convertito con modificazioni dalla legge n. 153 dello stesso anno, ha fissato al 31 maggio dell'anno il termine relativo.

Ben noti i motivi che hanno indotto il legislatore a fissare a esercizio inoltrato il termine stesso.

La dipendenza della finanza locale dai trasferimenti statali ne costituisce il punto focale, di cui sono corollari, da un lato il sistema di decretazione di urgenza seguito negli ultimi anni, dall'altro, nonostante l'adozione di decreti-legge in materia, i ritardi e le difficoltà con i quali si è potuto pervenire, in specie nel 1981, alla conversione in legge dei decreti stessi.

La gestione finanziaria degli enti locali si è, quindi, svolta sulla base di previsioni approvate a esercizio inoltrato che non hanno potuto compiutamente svolgere la peculiare funzione che è propria del bilancio preventivo: quella cioè di costituire guida e limite per gli amministratori. Questa funzione è tanto più rilevante nel settore della finanza locale nel quale il « vincolo » del bilancio è principio essenziale, anche sotto il profilo della responsabilità degli amministratori.

L'anzidetta situazione non ha potuto che aggravarsi in quei casi — e non sono risultati isolati secondo i dati emergenti dall'esame compiuto — in cui all'approvazione del bilancio si sia pervenuti ben oltre il primo semestre dell'esercizio.

Nel 1981 doveva aversi, inoltre, la prima applicazione della norma contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 421, secondo cui le province, nonché i comuni capoluogo e quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti, hanno l'obbligo di redigere un bilancio pluriennale che copra un periodo da tre a cinque anni in relazione a quanto previsto dalla regione di appartenenza.

Quattrocentocinquantadue comuni e tutte le novantadue province avrebbero dovuto redigere il bilancio pluriennale. In base alla documentazione acquisita risultano pervenuti i bilanci pluriennali di venti province su novantadue e di sessantacinque comuni su quattrocentocinquantadue.

Tale documento, in questa prima fase, appare redatto più come raccolta di elementi intenzionali che in forma di vero e proprio atto programmatico riferito a progetti di investimento.

Non vanno sottovalutate le difficoltà incontrate dalle amministrazioni provinciali e comunali nella redazione, in quanto le stesse si sono trovate di fronte all'incognita di un tasso di inflazione annuo non ancora riportato sotto controllo, a progetti di investimento fortemente legati alle due variabili del costo delle materie prime e del costo del lavoro, ed all'incertezza dei compilatori circa la normativa a valere per i bilanci degli anni successivi al 1981.

7. — L'esame dei conti consuntivi trasmessi dalle province e dai comuni ha portato a constatare, anzitutto, la non omogeneità dei dati contabili esposti e difformità nella loro successione espositiva.

Ciò in dipendenza non di diversità di criteri di interpretazione delle norme sulla gestione finanziaria degli enti locali, ma unicamente di difformità compilativa dei modelli ordinari in uso o di impostazioni diversificate di quelli meccanografici.

Con decreto del Ministro dell'interno 23 febbraio 1983, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 21 marzo successivo, è stato approvato un nuovo schema di consuntivo per tutte le province ed i comuni. Questo schema costituisce un apprezzabile contributo per la soluzione della questione anzidetta, ma non ne esaurisce l'intera problematica dei contenuti che va approfondita con tutti gli organi interessati, attraverso incontri, come già utilmente avvenuto, e con l'apporto consultivo delle Sezioni riunite della Corte alle quali i modelli di conto vanno sottoposti, giusta quanto disposto dall'articolo 620 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato.

Anche l'esame delle relazioni dei revisori dei conti ha portato a constatare una problematica ancora irrisolta e relativa all'estensione dei compiti dei revisori stessi cui, si ritiene, spetti, non solo e non tanto accertare la concordanza del conto reso dal tesoriere con le risultanze contabili dell'ente, quanto esaminare la regolarità degli atti gestori che ne costituiscono il presupposto, nei limiti e nei sensi previsti dalle norme vigenti.

Si va, infatti, da un puntuale riscontro con specifiche attestazioni di regolarità, a mere indicazioni di dati contabili ed alla espressa dichiarazione, tra altri, dei revisori del comune di Torino i quali, nella relazione sul conto del 1981, hanno fatto presente che la sottoscrizione della relazione stessa era avvenuta esclusivamente ai fini della regolarità formale dell'atto, ma che non era stato effettuato alcun puntuale esame della documentazione, poiché il volume della gestione comunale e la miriade di documenti contabili che occorre verificare, al fine di un preciso ed idoneo riscontro della contabilità relativa, « richiede disponibilità di tempo libero che ragionevolmente un consigliere comunale non può avere ».

Va segnalata, pertanto, l'esigenza che nella nuova disciplina sulle autonomie locali si pervenga a soluzioni che evitino il ripetersi di situazioni del tipo di quella richiamata, soluzioni tra le quali non va trascurata quella della nomina dei revisori, da parte dei consigli comunali o provinciali, sin dall'inizio dell'esercizio e non ad esercizio



scaduto, onde porli in grado di seguire, da vicino e con assiduità, tutta l'attività finanziaria dell'ente.

È stata, poi, constatata una diffusa inosservanza della disposizione (articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 421 del 1979) la quale stabilisce che ai conti dei comuni e delle province deve essere allegata un'illustrazione dei dati consuntivi, dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico dei dati stessi e che ponga in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto.

Più della metà degli enti non ha provveduto ad allegare al consuntivo detta relazione illustrativa.

L'esame delle relazioni induce, globalmente, ad una valutazione negativa, in ordine alla significatività dei contenuti. Valutazione attenuata dalle constatazioni che l'anno 1981 è stato quello in cui la nuova disciplina ha avuto la sua prima applicazione e che obiettive difficoltà sussistono per la continua modificazione del quadro normativo nell'ambito del quale la finanza locale ha dovuto operare, nel recente periodo. Deve, però, rilevarsi come alcuni enti siano riusciti comunque ad impostare la propria politica di spesa, programmando adeguatamente attività e obiettivi, di cui costituisce coerente espressione proprio l'illustrazione dei risultati conseguiti e dei programmi realizzati in relazione alle disponibilità delle risorse. In tale ottica si collocano circa poco più di un decimo delle relazioni trasmesse.

Emerge, comunque, una generalizzata disattenzione in sede locale sul sostanziale significato della norma citata, espressione invece dell'importante esigenza di imprimere alla spesa pubblica locale una dinamica di perseguimento di obiettivi e programmi.

Il relativo inadempimento assume, quindi, rilievo per la valutazione del buon andamento della gestione finanziaria in sede locale, quanto meno sotto l'aspetto di un insufficiente rinnovamento di metodi e tecniche.

8. — Le notazioni sui dati globali relativi alla finanza locale, che trovano analisi ed elaborazioni in allegato, costituiscono il risultato di un primo approccio ai complessi temi.

8.1. — Pur avendo effettuato rilevazioni in ordine alle gestioni di tutti gli enti locali che hanno presentato i conti e che sono state utilizzate per talune delle notazioni che seguono, si è individuato, nelle gestioni delle province (65 su 92) e dei comuni capoluogo (62 su 95) un campione sufficientemente significativo per un'indagine di carattere globale sulle problematiche gestionali della finanza locale, cioè per individuare, a consuntivo, i risultati differenziali delle gestioni.

A tal fine, si è proceduto all'articolazione dei dati rilevati dai conti (escluse le partite di giro) secondo uno schema inteso a determinare il risparmio pubblico, il saldo netto da impiegare o da finanziare ed il ricorso al mercato.

L'andamento degli accertamenti e impegni di parte corrente e di quelli in conto capitale, porta a registrare, per le amministrazioni provinciali, accertamenti di entrate finali e impegni di spese finali che determinano saldi netti da finanziare (relativi a 58 enti su 65 facenti parte del campione) per 481.740 milioni, pari al 12 per cento degli impegni corrispondenti; per i comuni risultano accertamenti per entrate finali e impegni per spese finali che determinano saldi netti da finanziare (relativi a tutti gli enti) per 2.138.723 milioni, pari al 10,59 per cento degli impegni.

Solo nell'ambito delle amministrazioni provinciali (7 enti) risultano, pertanto, saldi netti da impiegare.

La disaggregazione dei dati globali evidenzia un ventaglio di posizioni nettamente differenziate tra di loro: per quanto riguarda le amministrazioni provinciali, i saldi netti da finanziare passano, rispetto all'ammontare degli impegni, da livelli minimi dello 0,16 per cento al livello massimo del 38,45 per cento; per quanto riguarda i comuni, da livelli minimi del 2,12 per cento al livello massimo del 37,46 per cento.

Tenuto, poi, conto delle assunzioni di prestiti, i bilanci chiudono, per le amministrazioni provinciali, con saldi attivi per complessivi 16.341 milioni relativi a 20 enti e saldi passivi per complessivi 134.036 milioni relativi ai restanti enti: per i comuni, con saldi attivi per complessivi 124.006 milioni relativi a 19 enti e saldi passivi per complessivi 206.757 milioni relativi ai restanti enti.

Anche l'esame dei conti consuntivi degli enti locali con spesa *pro capite* superiore alla media che hanno registrato il maggiore aumento della spesa negli ultimi tre anni dà conferma del fatto che le gestioni di competenza si chiudono generalmente in disavanzo.

8.2. — Il raffronto tra dati consuntivi e previsioni di bilancio di tutte le province ed i comuni che hanno presentato i conti ha fatto accertare le distanze che corrono tra previsioni ed attività svolta.

Per quanto concerne le entrate, più che indicazioni di importi o di percentuali complessive, appaiono significativi i dati relativi alle entrate proprie, alle assunzioni di prestiti ed all'incidenza dei trasferimenti sul complesso delle entrate correnti.

In ordine alle entrate proprie — sulle quali si tornerà ancora di seguito — il fenomeno che emerge è quello della sottostima nelle previsioni.

Infatti, per quanto riguarda le amministrazioni provinciali, a fronte di previsioni ammontanti a complessivi 173.538 milioni, risultano accertamenti per 204.443 milioni, e, per quanto riguarda i comuni, a fronte di previsioni ammontanti complessivamente a 2.657.872 milioni, risultano accertamenti per 3.099.634 milioni. La percentuale dei maggiori accertamenti raggiunge il livello medio dell'11,78 per cento per le amministrazioni provinciali, mentre per i comuni passa dal 10,35 per cento della quinta classe demografica al 12,73 per cento dell'undicesima classe.

Un opposto fenomeno di tendenziale sovrastima nelle previsioni risulta per le entrate derivanti da assunzioni di prestiti.

Le amministrazioni provinciali su 1.359.657 milioni di previsione di tali entrate hanno effettuato accertamenti per complessivi 431.178 milioni pari al 31,71 per cento delle previsioni; i comuni su 8.580.622 milioni di previsione hanno effettuato accertamenti per complessivi 3.954.083 milioni, pari al 46,08 per cento delle previsioni, con minori accertamenti per complessivi 4.700.095 milioni e maggiori accertamenti pari a 73.556 milioni. Il fenomeno è più accentuato (accertamenti mediamente pari soltanto al 22,77 per cento delle previsioni) nell'ambito della classe demografica relativa ai comuni con popolazione da 250.000 a 499.999 abitanti.

In ordine al rapporto tra trasferimenti e complesso delle entrate correnti, risulta che i primi vanno da un ammontare pari al 74,75 per cento per le amministrazioni provinciali della regione Friuli-Venezia Giulia al 96,21 per cento per quelli della Campania; per i comuni sono risultati nel complesso pari al 75,79 per cento delle entrate correnti. Il più elevato indice medio di dipendenza dai trasferimenti (83,25 per cento) è stato registrato dai comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti; lo stesso indice segue un andamento decrescente parallelamente a quello della popolazione, fino a raggiungere il livello del 63,61 per cento per i comuni con popolazione da 8.000 a 9.999 abitanti. Fra le varie regioni il predetto indice medio è sensibilmente più elevato per le regioni meridionali con punte massime del 92,79 per cento (Campania) e del 91,19 per cento (Calabria), mentre il livello minimo è registrato dai comuni della regione Trentino-Alto Adige (57,57 per cento).

Per quanto concerne le spese, rispetto ai dati di previsione, quelli consuntivi fanno registrare un diverso rapporto a seconda che si tratti di spese correnti ovvero di spese in conto capitale.

Mentre nel primo comparto, tanto per le amministrazioni provinciali quanto per i comuni, gli impegni superano mediamente il 90 per cento delle previsioni, nel secondo comparto si attestano tra il 50 e il 60 per cento.

Ed infatti le spese correnti delle amministrazioni provinciali, rispetto al complesso delle spese finali, dal previsto 46,55 per cento passano, nei consuntivi, al 53,86 per cento; quelle dei comuni, dal 34 per cento al 47 per cento circa. Le spese in conto capitale delle amministrazioni provinciali, passano dal 53,44 per cento al 46,13 per cento e quelle dei comuni dal 66 per cento al 53 per cento. Circa il 66 per cento delle amministrazioni provinciali ed il 50 per cento circa dei comuni ha registrato spese correnti superiori a quelle in conto capitale, invertendo l'originario rapporto contenuto nelle previsioni.

L'elevato livello degli impegni e dei pagamenti di parte corrente, rispetto alle previsioni, raffrontato a quello sensibilmente inferiore degli impegni e dei pagamenti in conto capitale, denuncia il carattere di rigidità ed indifferibilità delle spese correnti e quello di flessibilità e differibilità delle spese in conto capitale.

8.3. — L'accertamento della dinamica dei residui evidenzia il fenomeno di una progressiva accumulazione.

Sembra sufficiente indicare che per le amministrazioni provinciali e i comuni esaminati le risultanze della gestione espongono, rispettivamente, 2.603 miliardi di residui attivi al 31 dicembre 1981 con un incremento di circa 400 miliardi rispetto al 1° gennaio 1981 e residui passivi per 2.490 miliardi, con un incremento di 170 miliardi; residui attivi per 17.256 miliardi con incrementi per 3.623 miliardi e residui passivi per 17.234 milioni con incrementi per 3.179 milioni.

Le gestioni dei residui degli enti locali esaminati, a parte gli effetti della loro revisione straordinaria, sui quali sono risultati necessari ulteriori accertamenti, presentano un saldo passivo (non compensabile certo, per l'autonomia delle gestioni, con i saldi attivi registrati da altri enti) tra residui attivi e passivi che ammonta per le amministrazioni provinciali a 17.028 milioni e per quelle comunali a 336.317 milioni.

8.4. — Le esposte risultanze hanno consigliato un raffronto tra gestione di competenza e gestione dei residui, indagine effettuata sui dati consuntivi dei sei maggiori comuni italiani.

Si sono constatati, così, fenomeni già rilevanti in generale quali la considerevole entità delle variazioni di bilancio, il continuo incremento del volume dei residui, il troppo rilevante distacco che l'impostazione iniziale del bilancio subisce nel passaggio alle previsioni definitive ed alla fase esecutiva degli accertamenti e impegni.

È risultato, inoltre, un divario notevole tra l'ammontare iniziale dei residui e quello riaccertato durante la gestione (fino al momento dell'approvazione del consuntivo).

Dall'analisi comparata dei dati della gestione dei residui e della gestione di competenza degli anzidetti sei maggiori comuni è emerso, infine, che, sia pure con modalità diversificate, accertamenti e impegni nella competenza e riaccertamenti dei residui attivi e passivi risultavano assunti in misura tra loro coordinata.

Tutti indici questi che possono segnalare un'attività di gestione nella quale i fondi della competenza e quelli dei residui risultano, in notevole misura, confluire in un sistema unitario, utilizzato a seconda delle esigenze concrete.

8.5. — Quanto emerge da queste indagini consente talune constatazioni e osservazioni.

La prima constatazione è che può farsi risalire la formulazione delle previsioni ad una politica dominata dalla preoccupazione di garantirsi il massimo dei trasferimenti statali e disponibilità di cassa.

Sotto il primo profilo, basterà far riferimento ai dati prima esposti in ordine alle entrate proprie.

La finalità di assicurarsi disponibilità di cassa con manovre di bilancio emerge dalle maggiorazioni delle previsioni attuate in concomitanza con l'entrata in vigore delle norme restrittive circa il deposito di fondi degli enti locali presso le aziende di credito (arti-

colo 40 della legge finanziaria 1981 e del decreto del Ministro del tesoro 30 luglio 1981).

Ciò in quanto con una esposizione di previsioni iniziali e definitive maggiore rispetto alle effettive possibilità di accertamenti e impegni e, quindi, di previsioni di cassa sono resi possibili maggiori prelevamenti dalla tesoreria.

La seconda constatazione concerne la gestione dei residui, la quale risulta per rilievo finanziario essere una gestione parallela, che tende ad assumere un ruolo addirittura prevalente rispetto a quella di competenza. Soprattutto essa risulta quella che determina i risultati di amministrazione nel sistema di contabilità degli enti locali, e cioè l'avanzo o il disavanzo relativo che risulteranno effettivi soltanto ove risultino osservate le norme regolatrici degli accertamenti e degli impegni delle entrate e delle spese degli enti locali.

Vanno aggiunte: la constatazione che le gestioni di competenza di molti enti locali chiudono con un disavanzo per rilevanti ammontari, fenomeno questo che va seguito pur con le correzioni che conseguono alla compensazione tra saldi attivi dei residui e saldi passivi della gestione di competenza; nonché il fatto notorio — e risultante da sia pur sporadiche emergenze degli atti — di un sistema di trasporto a esercizi successivi di pagamenti relativi a impegni già assunti ma non formalizzati.

Dall'insieme delle indagini condotte risulta, così, che il principale parametro giuridico della gestione degli enti locali, cioè l'obbligo del pareggio economico e finanziario del bilancio non risulta garantito in concreto nelle risultanze finali delle gestioni.

Occorrono, quindi, strumenti adeguati, come di seguito si dirà, che possono evitare il riformarsi di una situazione di incontrollabilità, alla quale si è inteso ovviare con i provvedimenti di risanamento degli anni Settanta.

9. — La gestione delle entrate degli enti locali è stata oggetto, poi, di ulteriore specifico esame per quanto concerne le entrate proprie. La scelta di questo campo di indagine è stata motivata dall'indirizzo assunto dal legislatore, chiaramente inteso, sia nella norma relativa alla finanza locale per il 1981, sia nelle disposizioni emanate negli anni successivi, all'incremento di queste entrate.

La manovra per quanto concerne l'esercizio 1981 è stata attuata attraverso due vie:

da una parte sono stati fissati criteri e vincoli per la gestione delle entrate proprie tali da orientarla ad un maggiore realizzo;

dall'altra è stato direttamente modificato il regime di alcuni tributi.

Opera nel primo senso la disposizione che impone agli enti locali di iscrivere nei bilanci di previsione entrate extratributarie per un importo « non inferiore alle entrate definitivamente previste nei bilanci 1980 incrementate dal 18 per cento ». Anche per quanto concerne le entrate tributarie, il loro complesso deve essere previsto assumendo come base le previsioni definitive dell'anno 1980 e cal-

colando il maggior gettito che deriva dall'applicazione delle altre norme dettate dalla stessa legge.

Le modifiche del regime di alcune entrate tributarie — che operano nel secondo dei sensi prima indicati — sono di vario tipo: alcune norme provvedono ad aumentare la misura dei tributi ovvero a creare addizionali; altre introducono, invece, modifiche compiute e non temporanee della disciplina di particolari tributi.

9. 1. — Sulla base dei dati acquisiti — pur nei limiti dell'incompletezza e della non uniformità delle risposte — è possibile svolgere talune considerazioni intorno al modo in cui le scelte e la discrezionalità tipiche della gestione di queste entrate siano state esercitate dagli enti.

Per quanto riguarda l'aumento del 18 per cento delle entrate extratributarie, la grande maggioranza dei comuni (oltre l'80 per cento) ha dichiarato di averla realizzata nella misura prescritta o in misura maggiore.

Nel 20 per cento delle gestioni esaminate si è riscontrata la mancata realizzazione di detto aumento ed il fenomeno è risultato più marcato per le amministrazioni provinciali.

L'indicazione di una misura precisa d'aumento in sede di previsione, imposta dal legislatore, esclude la normale discrezionalità dell'apprezzamento previsivo: il legislatore ha ritenuto che occorresse espressamente attivare le amministrazioni nel senso dell'aumento di diritti, tariffe e corrispettivi. Tale prescrizione comporta che, pur rimanendo nella piena discrezionalità degli enti le azioni applicative conseguenziali, la previsione debba essere verificata alla fine della gestione in termini di risultato complessivo. La norma viene, così, a rafforzare l'obbligo, già esistente per tutte le gestioni che siano rette dal bilancio di previsione, di motivare *ex post* l'eventuale minore gettito, in confronto a quello previsto.

La rassegna dei motivi addotti a spiegare il minore incremento non consente, invece, di identificare tipologie sicure, data l'estrema sinteticità delle risposte.

Con gli ulteriori accertamenti che saranno svolti e l'acquisizione di ulteriori dati finanziari potranno essere formulati in materia più puntuali giudizi.

L'esame della gestione delle entrate tributarie è stata condotta distinguendo i tributi propri, per i quali le norme hanno solo dato facoltà agli enti di procedere ad aumenti, e quelli per i quali le norme stesse hanno direttamente aumentato l'aliquota o modificato il regime.

In quest'ultimo caso, mancando un comportamento facoltativo da valutare, l'applicazione delle norme non consente rilevazioni specifiche. Eventuali casi di non applicazione pongono solo questioni di legittimità del comportamento omissivo degli enti, che dovevano essere sindacati dagli organi regionali di controllo ed eventuali profili di responsabilità da valutare nelle competenti sedi.

Vanno valutati, invece, gli aumenti della tassa per il ritiro e trasporto dei rifiuti solidi urbani, disposti dalla maggioranza dei

comuni, anche se non sempre sono risultati di misura tale da coprire interamente il costo del relativo servizio.

Ciò che conta rilevare è che l'applicazione di questi aumenti ha posto in evidenza la necessità di un affinamento della contabilità dei costi dei servizi e della massima chiarezza di valutazioni contabili o di rendicontazione nei rapporti fra i comuni da una parte, e le imprese appaltatrici dall'altra, così come fra comuni e aziende municipalizzate. La finalità della norma non sarebbe, inoltre, conseguita se l'adeguamento della tassa al costo del servizio non fosse accompagnata dalla più efficace e rigorosa azione di accertamento e riscossione.

Differenti le scelte operate dagli enti locali per quanto riguarda la facoltà di istituire un'addizionale sul consumo, nell'anno 1981, dell'energia elettrica impiegata per qualsiasi applicazione nelle abitazioni. Nella maggioranza dei casi non risulta applicata detta addizionale e questo comportamento è proprio della quasi totalità dei comuni delle regioni Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Campania, Puglia e Sicilia.

Un altro settore nel quale, pur avendosi una nuova, compiuta regolazione del tributo, non ne è conseguita una concreta applicazione è quello relativo alla tassa di raccolta, depurazione e scarico delle acque. Ciò è dipeso, per altro, da circostanze prevalentemente obiettive quali — a parte l'esistenza degli impianti di fognatura e/o depurazione — la mancata emanazione dei provvedimenti regionali necessari ovvero difficoltà proprie della normativa da applicare che hanno reso la fase attuativa non del tutto agevole in termini di meccanismi amministrativi di accertamento. Gli accertamenti 1981 di queste entrate molto spesso, non si sono tradotti in riscossioni costituendo così residui attivi a fine esercizio.

9. 2. — Un dato emerge, con evidenza, dai risultati delle indagini sulle entrate proprie. La finalità delle norme relative, cioè quella di conseguire un aumento del gettito per contenere, più che ridurre, i trasferimenti finanziari dal bilancio dello Stato, è stata raggiunta quando sono stati posti obblighi precisi agli enti locali. Nei casi di facoltà lasciate alla volontà decisionale degli enti stessi e alla discrezionalità della loro azione amministrativa, l'obiettivo appare invece raggiunto in minor misura. La constatazione di una scarsa propensione degli enti locali ad un'attiva politica fiscale ed alle responsabilità relative che potrebbe essere tratta, trova un limite nella considerazione che l'esperienza relativa alla gestione 1981 va valutata tenendo conto sia della dimensione limitata delle entrate tributarie proprie, sia del carattere accessorio e, sostanzialmente, provvisorio di alcuni tributi. Inoltre, per quanto riguarda i proventi dei servizi pubblici, le valutazioni debbono tenere conto della loro connessione con i costi relativi che presentano una dinamica diversa a seconda sia delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti, sia del tipo dei servizi.

10. — Prima di passare a talune notazioni specifiche sull'attività di gestione delle spese, va segnalata una realtà, emergente dell'azione

amministrativa degli enti locali, sia nei rapporti esterni con gli organi di controllo, sia nell'interno del suo svolgersi, realtà la quale presenta caratteri di conflittualità, talora marcati.

Questa realtà concerne le scelte di spesa, operate dagli organi competenti degli enti locali nell'interpretazione degli interessi della collettività.

Una accertata dialettica nei rapporti con gli organi di controllo e le richieste di ordini scritti avanzate dai titolari di uffici per dare corso alle spese danno contezza di questa conflittualità che è indice di una non chiara determinazione di competenze e poteri.

L'abolita distinzione tra spese obbligatorie e facoltative, lungi dal risolvere, come si presumeva, il problema dell'autonomia nelle scelte di spesa, ha sollecitato perplessità circa l'esatta inquadrabilità di talune di esse nei fini istituzionali degli enti locali o, comunque, di dubbia compatibilità con i fini stessi.

Va riaffermato che le valutazioni circa la rispondenza delle spese agli interessi e alle finalità della collettività locale sono di competenza degli organi degli enti esponenziali della collettività stessa, ma l'autonomia delle scelte incontra limiti precisi che discendono, sia dall'estraneità di tutti gli interessi che non siano propri dei componenti la collettività, sia dalle competenze di altri organi ed enti pubblici quando dalle norme vigenti siano chiamati a curare interessi della stessa collettività.

A queste indicazioni, che riassumono anche l'indirizzo della giurisdizione contabile, va aggiunto che le regole vigenti della gestione finanziaria richiedono ulteriori valutazioni. Anzitutto quella relativa al grado di rilevanza degli interessi della collettività, tenuto conto che più rilevanti, in sé, sono quegli interessi che per essere soddisfatti richiedono servizi che le norme vigenti impongono agli enti locali di apprestare. In secondo luogo occorre l'esame della situazione finanziaria, con la consapevolezza dei limiti che derivano alle scelte di spesa dal fatto che, per consentire le erogazioni, si debba ricorrere all'indebitamento proprio o ad un trasferimento di oneri sulla finanza nazionale altrettanto retta dall'indebitamento ad altissimo costo.

Nessun centro di spesa pubblica può ritenersi deputato a soddisfare tutti gli interessi dei cittadini, come se fosse l'unico a intervenire: a ritenere sufficiente che un interesse sia ipotizzabile per intervenire, senza valutarne la rilevanza rispetto agli altri e in relazione alla situazione finanziaria.

Queste valutazioni possono acquistare diversa significazione quanto più venga superato il sistema basato in tutto o in parte sulla spesa storica.

Le considerazioni ora esposte sono state sollecitate dalle constatazioni prima indicate, in quanto le situazioni di conflittualità rilevate non risultano conformi al principio di buon andamento dell'azione amministrativa e consigliano interventi normativi i quali, al di là della soluzione di problemi specifici, attuino un ripensamento globale del sistema di finanza locale.



11. — Notazioni specifiche sull'attività di gestione delle spese riguardano, anzitutto, i rapporti tra l'ammontare delle spese per il personale e quello complessivo delle spese correnti.

I dati consuntivi elaborati, pur tenuto conto della non omogenea composizione delle spese di personale (si consideri l'onere relativo al personale delle unità sanitarie locali talora ricompreso, altre volte escluso, nei dati acquisiti), evidenziano, nell'ambito delle amministrazioni comunali, uno stacco tra i comuni appartenenti alle classi dalla sesta alla decima e cioè con popolazione da 10.000 a 499.999 abitanti e quelli con popolazione superiore o inferiore.

Nei comuni da prima indicati, il rapporto percentuale tra spese di personale e spese correnti si fissa a consuntivo in medie ravvicinate, mentre la percentuale stessa si eleva per i comuni con meno di 10.000 abitanti e diviene, invece, minore per quelli aventi più di 500.000 abitanti.

In ordine alle spese per servizi culturali diversi che danno luogo a concessioni di sussidi, contributi per spettacoli teatrali, concerti, altre manifestazioni artistiche, culturali e attività varie, sembra sufficiente un'esposizione di dati finanziari e non di singoli fatti amministrativi.

Nelle gestioni di un campione di 455 comuni, ricomprensenti però i 6 maggiori comuni italiani, risultano assunti nel 1981 impegni per 162,5 miliardi dei quali 56,7 miliardi dagli anzidetti 6 maggiori comuni; incidono anche in misura sensibile le spese disposte dai capoluoghi di provincia.

L'analisi della situazione di indebitamento degli enti locali condotta su un campione individuato per la sua significatività, pur con le ripetute riserve di ulteriore istruttoria e di più estesi accertamenti, consente, infine, delle specifiche considerazioni.

Emerge, anzitutto, un rilevante incremento del livello di indebitamento al 1° gennaio 1982, a seguito del massiccio ricorso da parte degli enti alla contrazione di nuovi mutui nel 1980 e nel 1981: nel campione esaminato si registra un incremento medio del 61,21 per cento per le province e del 54,09 per cento per i comuni.

Gli incrementi medi anzidetti, per altro, costituiscono la risultante di un ventaglio di percentuali assai diversificate, che vanno, per le province, dal 9,35 per cento di Ascoli, fino al 2.303,80 per cento di Trapani e, per i comuni, dal 24,04 per cento di Vicenza fino al 440,66 per cento di Lecce.

Non sono stati forniti elementi che consentano di stabilire un qualsiasi rapporto tra l'entità degli incrementi e quelle che potrebbero considerarsi obiettive ragioni giustificatrici, e cioè, i più o meno elevati livelli di indebitamento al 31 dicembre 1980, gli indici di spesa media *pro capite* 1979 in rapporto alle medie nazionali, la circostanza che gli enti appartengano o meno ad aree in cui opera la Cassa per il mezzogiorno, o che rientrino o meno nelle zone colpite da eventi sismici.

Né il ricorso ai mutui risulta, sempre riferito ai programmi regionali di sviluppo, ad indicazioni dei bilanci pluriennali, a programmi e progetti individuabili attraverso la classificazione funzionale della spesa. Nei pochi casi in cui indicazioni programmatiche

ci sono, queste si riferiscono a piani di investimento concepiti ed avviati nella prospettiva di poter disporre di un volume di risorse ormai incompatibile con gli obiettivi generali della politica economico-finanziaria determinata dall'esigenza del contenimento dell'inflazione.

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

Una terza considerazione può farsi in ordine ai nuovi mutui, distinguendo tra quelli assunti con la Cassa depositi e prestiti e quelli contratti con altri istituti di credito negli anni 1980 e 1981.

L'indicazione delle misure percentuali relative esprime con evidenza il fenomeno rilevato. Le amministrazioni provinciali del campione esaminato hanno contratto con la Cassa depositi e prestiti mutui nel 1980 per il 71,85 per cento del totale (28,15 per cento con altri istituti di credito), mentre nel 1981 la percentuale sale all'83,34 per cento (17,66 per cento con altri istituti di credito). I comuni del campione esaminato, nel 1980 hanno contratto mutui con la Cassa depositi e prestiti per il 73,99 per cento del totale (26,01 per cento con altri istituti di credito), mentre nel 1981 la percentuale scende al 37,46 per cento, per cui il 62,54 per cento dei nuovi mutui dell'esercizio risultano contratti con istituti di credito.

Incremento questo del tutto imprevedibile, dal momento che l'articolo 11, secondo comma, del decreto-legge n. 38 del 1981, convertito dalla legge n. 153 del 1981 imponeva concretamente un freno al ricorso a tali mutui, discriminandoli agli effetti del rimborso con i trasferimenti statali a pareggio delle relative annualità di ammortamento. Una parte notevole degli oneri, e rilevante, dei mutui contratti con istituti di credito (si riscontrano tassi di interesse fino al 25 per cento, tassi variabili collegati al tasso ufficiale di sconto e oneri vari) sono rimasti a carico degli enti locali.

La rilevanza del fenomeno è tale da non potersi spiegare con l'esigenza di reperire risorse per investimenti non finanziabili dalla Cassa depositi e prestiti, dovendosi piuttosto far riferimento sia alla maggiore facilità e celerità di accesso che detti canali di credito presentano, sia alla possibilità che essi offrono per fronteggiare difficoltà di cassa.

Difatti l'articolo 5 aggiunto dalla legge n. 153 del 1981 di conversione del decreto-legge n. 38 del 1981, consente l'utilizzazione in termini di cassa delle somme provenienti dall'assunzione di mutui con istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore ai trasferimenti ordinari e a pareggio, dovuti a ciascun ente dallo Stato.

A ciò va aggiunto che detto ricorso a mutui con istituti diversi è stato attuato anche quando vi era possibilità di accesso a finanziamenti speciali della Cassa depositi e prestiti. Nella relazione della Corte dei conti al Parlamento sui rendiconti 1981 della Cassa depositi e prestiti si è già constatato il sostanziale insuccesso nell'ap-

plicazione delle leggi speciali che offrivano la possibilità di mutui con ammortamento a totale carico dello Stato.

12. — Il disegno del legislatore, perfezionatosi nel tempo, in ordine ai piani generali di riorganizzazione degli uffici e dei servizi degli enti locali, è quello di una verifica, da parte degli enti stessi, dell'adeguatezza o meno delle preesistenti strutture alle esigenze connesse con l'attribuzione di nuovi compiti e, soprattutto, con una funzionalizzazione delle strutture stesse ai fini di produttività ed efficienza. Parallelamente, l'affermazione di nuovi principi negli accordi contrattuali relativi al personale, quali la partecipazione, la valorizzazione della professionalità, il lavoro di gruppo, in una con la contestuale abolizione delle carriere e l'istituzione dei livelli e profili professionali, con i loro riflessi sui modelli organizzativi, hanno incentivato la riconsiderazione delle strutture.

La riorganizzazione dei servizi a mezzo di appositi piani generali è stata attuata, in sede locale, in maniera non uniforme. Le strutture scelte in concreto dai comuni sono risultate, infatti, estremamente varie, anche nell'ambito di comuni appartenenti alla stessa classe e alla stessa regione.

È ben vero che la tipologia prescelta dagli enti in attuazione della previsione normativa è stata, in prevalenza, quella di tipo dipartimentale o di forme di aggregazione organica di servizi tradizionali con diversa denominazione (settore, area, ecc.); ma questa struttura assume caratteristiche diverse da ente ad ente, sia per quel che attiene al numero dei dipartimenti previsti, sia per quanto concerne le attività in esse inglobate e le articolazioni all'interno di ciascun dipartimento (ripartizioni, sezioni, servizi, uffici), sia infine in rapporto al livello di funzioni ed al grado di responsabilizzazione attribuito ai funzionari preposti all'attività di coordinamento.

Non mancano, poi, casi in cui si è ritenuto di conservare la preesistente struttura articolata in ripartizioni, servizi ed uffici, con accorpamento di funzioni omogenee e individuazione dei livelli di responsabilità all'interno di ciascun servizio.

Ciò che sembra interessante rilevare è che risultano recepiti tra i criteri informativi per la riorganizzazione dei servizi, il metodo della programmazione e quindi del lavoro per programmi, il principio della mobilità del personale e come aspetto saliente dell'organizzazione del lavoro, il miglioramento delle specifiche capacità professionali di ciascun dipendente, da realizzarsi attraverso appositi corsi di formazione e riqualificazione.

Va, però, notato che nella maggior parte dei casi esaminati, mentre analitica è l'indicazione delle unità di personale necessarie per il funzionamento dei singoli servizi (e della relativa maggior spesa nel caso di variazione della pianta organica), non vi è traccia, invece, in sede di programmazione, della connessa ristrutturazione logistica degli uffici e degli oneri conseguenti, anche in quei casi in cui si è previsto, in sede di piano, l'installazione di supporti meccanografici, ovvero il potenziamento di quelli esistenti.

Momento conclusivo dei piani generali di riorganizzazione è la fissazione delle nuove piante organiche generali degli enti locali,

nonché delle nuove tabelle numeriche del personale delle aziende speciali.

Diversificate risultano le determinazioni degli enti in ordine alla consistenza delle nuove piante stesse.

Infatti, una parte di essi — muovendo dalla considerazione che la mancata riforma organica della finanza locale, in una con il rapido susseguirsi di norme volte o a dare nuovi compiti agli enti o a devolvere ad altri organismi compiti da essi svolti in precedenza impedivano di poter compiutamente pervenire ad un definitivo assetto organizzativo — si è attestata al numero di personale in servizio nell'anno 1976 (computandovi gli incrementi consentiti).

Altri enti, invece, muovendo da una riconosciuta insufficienza del personale in servizio nell'anno 1976 (pur con gli incrementi consentiti) in rapporto ai fini da perseguire ed assunti nel riassetto degli uffici e dei servizi, hanno deliberato un incremento dell'organico.

Questo incremento, in sede di esame da parte della Commissione centrale per la finanza locale, quasi sempre è stato ritenuto eccessivo. Quest'organo ha indicato esso stesso il numero dei posti che appariva idoneo a garantire agli enti medesimi l'assolvimento dei loro compiti, gli enti interessati hanno controdedotto alle raccomandazioni della Commissione centrale, magari riducendo la primitiva pianta organica ma non nei limiti indicati, il tutto ha comportato una serie di pronunce nonché di deliberazioni degli enti locali e ciò spiega l'intervallo di tempo di oltre un anno, frequentemente intercorso tra la data dell'originaria deliberazione dell'ente e l'approvazione definitiva del piano di riorganizzazione.

Circa l'attuazione delle piante organiche connesse ai piani generali di riorganizzazione, le notizie fornite sono state frammentarie.

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

La normativa dettata in tema di finanza locale per l'anno 1981 ha previsto una revisione delle piante organiche. Con cadenza annuale si susseguono norme in materia di personale, con differenziata incidenza su situazioni notevolmente diversificate fra loro, in quanto nel 1981 vi erano enti che avevano già ottenuto l'approvazione dei loro piani, enti che erano ancora in una fase di verifica del piano deliberato, enti che solo in tale anno ne avevano ottenuto l'approvazione.

13. — La normativa in materia di trattamento giuridico-economico del personale degli enti locali, e più particolarmente quella che disciplina i livelli retributivo-funzionali ed il correlato rispetto dei limiti fissati con gli accordi nazionali, appare orientata verso due prospettive fondamentali: quella di ricondurre, sul piano nazionale, ad unità di ordinamento qualifiche e posizioni di lavoro di pari contenuto professionale, e quella di razionalizzare la spesa del personale degli enti locali attraverso previsioni di bilancio rappor-

tate, nel triennio di validità degli accordi, a limiti certi e non soggette, perciò, a variazioni derivanti da aumenti salariali, premi o indennità chiesti o spontaneamente concessi, ovvero contrattati in seno al singolo ente.

Il ricorso allo strumento della contrattazione triennale, da recepire con appositi decreti del Presidente della Repubblica, la limitazione dell'intervento legislativo all'individuazione degli aspetti organizzativi ed operativi di fondo, di cui la contrattazione stessa deve tener conto, rappresentano elementi di una metodologia ormai acquisita in un ambito che travalica il settore degli enti locali. Il rispetto dei margini di autonomia di questi ultimi (che solo formalmente ed a scapito degli interessi generali sarebbero salvaguardati da una contrattazione a livello locale) appare assicurato dal fatto che la collocazione del personale nei livelli funzionali è subordinata all'individuazione, nei piani di riorganizzazione e nelle conseguenti modifiche delle piante organiche, delle effettive necessità, da parte del singolo ente, di unità di personale di questo o quell'altro tipo di qualifica professionale.

Le verifiche in ordine allo stato di attuazione di questo disegno normativo hanno potuto essere condotte solo su un limitato numero di atti e di risposte che gli enti hanno fatto pervenire in esito alle richieste ad essi rivolte.

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

Detti scostamenti costituiscono aspetti rilevanti, non tanto in sé, quanto in relazione al loro porsi come sintomi di una realtà che non riesce ad adeguarsi alle prospettive di uniformità e di razionalizzazione.

A seguito del passaggio da nove a undici livelli, quasi tutti gli enti locali non hanno previsto l'inquadramento di personale al primo livello e pochi hanno deliberato di utilizzare il secondo. La maggioranza è partita dal terzo livello anche per le attività professionali non elevate.

Una difformità di indirizzi emerge, poi, per gli inquadramenti ai livelli superiori. Si sono così determinate una disparità di trattamenti ed una differenziazione nel trattamento economico di dipendenti esplicanti le stesse mansioni presso enti di identico tipo.

Gli atti acquisiti talvolta hanno posto in luce espressamente, tal'altra consentono di dedurre come, in primo luogo, parecchie delle situazioni attuali riflettono le differenziazioni di trattamento che, in passato, gli enti erano liberi di introdurre non essendo vincolati a parametri unitari; in secondo luogo, la difficoltà di ricondurre ad unità siffatte situazioni è anche dipesa dal succedersi di norme e di accordi, dagli errori e dubbi di interpretazione che hanno creato ulteriori situazioni soggettive differenziate e difficili da rimuovere. Le difformità interpretative da parte dei Comitati

regionali di controllo non hanno mancato di contribuire a questi risultati.

Anche la cosiddetta sanatoria di cui all'articolo 2, terzo comma, del decreto-legge 7 maggio 1980, n. 153, che mirava ad una revisione degli errori e delle anomalie conseguenti all'applicazione dell'accordo del 1979, ha finito per rimettere in discussione situazioni già definite.

Gli accordi del 1979 e del 1980 sono stati perfezionati ed approvati quando il loro triennio di validità teorica era già quasi concluso, è stato, allora, necessario munire entrambi di certi margini di retroattività e ciò li ha portati ad incidere su situazioni gestite sotto l'imperio dei contratti precedenti. Inoltre è venuta meno la possibilità di un'ordinata programmazione della spesa, in quanto sono venuti a gravare su esercizi successivi gli oneri economici che avrebbero dovuto essere sopportati dai bilanci di esercizi precedenti.

Il fatto, poi, che la commissione per le nuove declaratorie prevista dall'articolo 29 dell'accordo del 1980 non abbia ultimato i propri lavori in tempo utile, ha finito per lasciare spazio alle iniziative dei singoli enti, che hanno adottato, ai fini dell'inquadramento transitorio, autonomi criteri o addirittura autonomi profili di professionalità.

Non può dirsi che la situazione del personale degli enti locali risulti ordinata e perequata, né lo strumento degli accordi ha, ad oggi, conseguito gli effetti voluti.

L'esistenza di situazioni anomale create in sede di esecuzione in contrasto con le norme convenzionali, o a seguito di interpretazioni non sempre coerenti, incombe nelle trattative in corso all'atto della presente deliberazione. E con riferimento a questa disciplina da emanare che va riservata, comunque, una più puntuale valutazione, anche in base a ulteriori accertamenti.

Un particolare cenno meritano, poi, per l'ampiezza del fenomeno, le assunzioni di personale straordinario, che sono collegate strettamente alla perdurante mancata copertura dei posti di organico vacanti.

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

Intendimento del legislatore era quello di contenere le assunzioni di personale temporaneo e di rendere agevolmente ostensivo, attraverso l'istituzione di un apposito fondo speciale, l'onere complessivo della spesa sopportata da ciascun ente allo scopo.

L'istituzione del fondo non era obbligatoria, ma dato che la sua istituzione risulta finalizzata all'erogazione delle specifiche spese sopra indicate, nel caso di mancata istituzione dello stesso l'unica possibile logica conseguenza doveva essere quella del divieto di

assunzione di personale precario, non potendo ammettersi che si possa fare luogo ad assunzioni di personale straordinario con imputazione della spesa agli ordinari capitoli di bilancio.

Non tutti gli enti, i quali hanno trasmesso i conti consuntivi e fornito gli elementi integrativi richiesti, hanno prodotto una puntuale risposta in ordine allo specifico quesito rivolto in materia.

Dagli elementi acquisiti emergono, comunque, comportamenti in contrasto con le norme vigenti: alcuni enti non hanno provveduto all'istituzione del fondo, ma hanno disposto assunzioni di personale temporaneo con imputazione delle relative spese sui capitoli di bilancio relativi al personale di ruolo; altri enti, pur avendo istituito il fondo, non hanno imputato le spese per il personale temporaneo al fondo stesso, ma agli appositi capitoli di bilancio; altri, infine, hanno superato i limiti di incremento della spesa del 25 per cento e del 40 per cento normativamente predeterminati, ovvero hanno calcolato detto incremento tenendo conto delle previsioni e non degli impegni dell'anno 1980, che erano stati inferiori alle previsioni, in violazione della norma, secondo la quale l'importo del fondo non poteva superare la spesa sostenuta nell'anno precedente, aumentata del coefficiente di rivalutazione, ovvero hanno rispettato tale limite in preventivo, ma lo hanno, poi, sostanzialmente disatteso, avendo, in corso di esercizio, disposto rilevanti variazioni in aumento della dotazione del fondo.

Anche in ordine al conferimento di incarichi professionali i dati acquisiti mostrano come solo in parte essi siano stati finalizzati ad attività di studio e di ricerche; l'oggetto e il contenuto dell'incarico risultano individuati con generiche locuzioni che non consentono di stabilire l'esatta prestazione richiesta.

14. — Nell'analisi della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa degli enti locali, esposta nei precedenti punti, sono ripetutamente emersi riferimenti alla situazione normativa.

Sia la verifica condotta in ordine alla concreta applicazione delle disposizioni vigenti e, in particolare, dei risultati conseguiti rispetto alle finalità indicate dal legislatore, sia l'emergere di problemi che non trovano nelle disposizioni stesse soluzioni ovvero queste non risultino adeguate, inducono a talune prime notazioni — che potranno essere riprese ed ampliate sulla base di più estese acquisizioni di elementi e successive valutazioni — sulle modifiche alla disciplina vigente in materia.

Costituisce dato di comune consenso l'esigenza di una riforma del sistema delle autonomie e della finanza locale e, pertanto, più che giustificarne l'auspicio, che si formula, varrà ribadire la valutazione negativa sul sistema sin qui adottato della decretazione d'urgenza e della variazione annuale delle regole di gestione. Ciò per i ritardi che si sono determinati nella formazione dei bilanci preventivi, l'incertezza circa le disponibilità finanziarie disponibili, la mancanza di chiarezza ed ordine dell'attività di gestione considerata anche sotto il profilo dei rapporti fra amministrazione e cittadini. A quest'ultimo proposito va detto che il ricorso, anno per anno,

a provvedimenti legislativi d'urgenza e il ripetersi di ampie divergenze fra decreto-legge e legge di conversione hanno portato molto spesso, nel campo delle entrate proprie, a doppie delibere comunali e/o provinciali di contenuto diverso a seconda di quanto stabilito nei due successivi atti normativi. E questo certamente incrina il principio della certezza del diritto ed anche la chiarezza dei rapporti fra amministrazioni e cittadini, tanto più necessaria quanto più la legislazione si ispiri al criterio della responsabilità fiscale degli enti locali.

Si è prima auspicata la riforma delle autonomie e della finanza locale in quanto le due discipline non sembrano poter essere oggetto di separate valutazioni.

Lo stato di incertezza che sussiste in sede locale circa l'ambito delle scelte di spesa, che dovrà certo formare oggetto di specifica attenzione, ne costituisce riprova.

Al di là della definizione di « formule » sui poteri locali o di elencazione di spese consentite è soltanto con la determinazione di criteri obiettivi e non condizionabili per il trasferimento di fondi dello Stato, dell'ambito delle risorse proprie — criteri e ambito da stabilire in sintonia con le attività ed i servizi che vanno resi alla collettività — che potrà essere rivalutata la funzione di interpretare le esigenze locali proprie degli organi rappresentativi.

Ciò ove sia, da un lato, preclusa ogni possibilità di far ricadere sulla finanza statale conseguenze di scelte di spesa che debbono essere consentite agli enti locali nei soli e concreti limiti delle disponibilità finanziarie e sia impedito, dall'altro, che nuovi compiti vengano affidati agli enti locali senza copertura degli oneri relativi.

Sotto il primo profilo, i dati emergenti dalle analisi di gestione svolte e che hanno dimostrato la distanza che intercorre tra i dati di previsione e dati consuntivi hanno anche posto in evidenza l'esigenza che i risultati di amministrazione, quelli di competenza, le situazioni economiche non possano continuare ad essere oggetto di constatazioni *ex post*, ma con appositi strumenti normativi sia previsto che il pareggio, ove compromesso dallo svolgersi della gestione, sia assicurato con misure adeguate: in altri termini, che le gestioni, vengano tenute con costante attenzione ai risultati consuntivi.

Un secondo argomento è venuto in rilievo per la constatata diversità di interpretazione della normativa vigente, emersa dall'esame dell'attività degli enti locali. Ciò è risultato, a titolo di esempio, nel settore dell'attività gestoria (si fa riferimento alla individuazione delle entrate e delle spese *una tantum*, all'utilizzazione del fondo speciale di spesa per il personale temporaneo) e in quella dell'amministrazione del personale (si tratta dei rilevati casi di inquadramento del personale, di incarichi professionali). È evidente, anzitutto, che risulta carente un momento di coordinamento nell'attività di controllo. Carezza la quale rileva i suoi effetti negativi, più che nei casi in cui i rimedi giurisdizionali possano garantire la tutela degli interessi e diritti individuali, in quelli ove l'esercizio del controllo doveva essere inteso a tutelare gli interessi pubblici fissati dalle norme che impongono divieti e limitazioni alle scelte amministrative.



La mancata osservanza di questi divieti e limitazioni ha determinato effetti di trascinamento per le situazioni privilegiate che ne conseguono. Si ha, così, una realtà nella quale successivi interventi normativi assumono, ormai con periodicità ricorrente, funzione di sanatoria. Ma questa, a parte le ipotesi in cui sia indirizzata solo a precludere il perseguimento di responsabilità concrete, non sempre risulta idonea a ricondurre la realtà suddetta nel disegno progettato. Disegno che, se era coerente con scelte finanziarie, lascia le stesse nel limbo delle intenzioni oltre a compromettere, con la certezza, la stessa obbligatorietà delle norme.

15. — Adempiuto, così, l'obbligo di riferire al Parlamento sui risultati dell'esercizio della nuova funzione, attribuita alla Corte, può rilevarsi che il rapporto dell'istituto con le Assemblee legislative viene ad arricchirsi con il presente referto, che si aggiunge a quello delle Sezioni riunite centrali o regionali per il bilancio dello Stato e delle regioni a statuto speciale, nonché della Sezione controllo enti, per quanto concerne gli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Manca, per una compiuta visione della finanza pubblica, l'esame della gestione finanziaria delle regioni ad autonomia ordinaria.

L'assimilazione così operata con attività dell'istituto che hanno già avuto modo di consolidarsi, nella prassi e con l'approfondimento dei rapporti con le Assemblee legislative, consente di indicare come, in aggiunta all'annuale referto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali, possano sia essere resi rapporti autonomi, ove fatti rilevanti emergano nel corso dell'esame, sia condotte indagini specifiche su richiesta del Parlamento.

Si conferma, cioè, per il settore della finanza locale, che l'intensificazione dei rapporti tra Corte dei conti e Parlamento può costituire un fatto innovatore che si colloca nella logica propria della Carta costituzionale che vuole sia assicurato al sindacato politico delle Camere il diretto apporto della magistratura contabile.

#### PER QUESTI MOTIVI

riferisce, a norma dell'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, nel testo fissato dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n. 51, alla Presidenza delle due Camere del Parlamento, con la presente deliberazione e l'unita relazione, i risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali nell'esercizio 1981.

L'ESTENSORE

*F.to:* Francesco Garri

IL PRESIDENTE

*F.to:* Erminio Pietranera