

PARTE PRIMA

RISULTATI DELL'ESAME COMPIUTO SULLA GESTIO-
NE FINANZIARIA E SUL BUON ANDAMENTO DELL'AZIO-
NE AMMINISTRATIVA DEGLI ENTI LOCALI

Capitolo I

LA FUNZIONE ATTRIBUITA ALLA CORTE DEI CON
TI NEL SETTORE DELLA FINANZA LOCALE

Con l'art. 13, commi quarto, quinto e sesto del D.L. 22 dicembre 1981, n.786, nel testo di cui alla legge di conversione 26 febbraio 1982, n.51, il legislatore ha previsto, per il settore degli enti locali, una funzione di esame della gestione finanziaria, attribuendola alla Corte dei Conti, ed un obbligo di questa di riferire al Parlamento sui risultati dell'esame compiuto.

La nuova funzione, nel contesto della recente evoluzione legislativa in tema di finanza locale, risponde ad una esigenza di analisi valutativa della realtà economico-finanziaria ed amministrativa del settore degli enti locali su cui detta legisla

zione va ad incidere.

E, difatti, tanto il quinto che il sesto comma dell'art. 13 della legge n.51 del 1982 contengono proposizioni normative chiare ed inequivoche, sia in sè sia nel loro riconnettersi: nel quinto comma si prevede che la Corte effettui rilevazioni ed esami i conti secondo criteri prefissati, dopo aver informato i Presidenti delle Camere sul piano delle rilevazioni e sui criteri anzidetti; nel sesto comma si prevede che sui risultati dello esame compiuto la Corte stessa riferisca annualmente al Parlamento. E' palese, dunque, l'intento immediato del legislatore di attribuire alla Corte una potestà acquisitiva e valutativa nella materia cui si riferisce la legge e nei riguardi di enti che ne offrono gli aspetti più significativi.

L'esame dei conti consuntivi commesso alla Corte non è stato infatti esteso a tutti gli enti locali, ma solo alle province nonchè ai comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti.

Nel loro insieme, peraltro, gli enti così individuati rappresentano, pur trattandosi di poco più di 1.300 amministrazioni locali su circa 8.000, oltre il settanta per cento del comparto della finanza locale in termini di popolazione e circa l'ottanta per cento in termini di mezzi finanziari impiegati. Essi, nel loro complesso, offrono un campo d'indagine significativo, e rilevazioni a livello di aggre-

gazione 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.

Il contenuto di questa funzione e le modalità del suo esercizio meglio possono cogliersi una volta inquadrata nel contesto normativo di cui l'art. 13 fa parte. Tale contesto che non si esaurisce nella legge n.51 del 1982, cui l'art.13 direttamente appartiene, ma è costituito dall'insieme delle disposizioni in materia di finanza locale emanate a partire dal D.L. n.2 del 1977 e dalla relativa legge di conversione n.62 dello stesso anno, integra un complesso normativo che da sette anni a questa parte (fino alle ultime norme emanate nel 1983) cerca di dare risposte adeguate alla "questione della finanza locale", riesplora, appunto, nel 1977, dopo lunghi anni di abbandono del settore.

Potrebbe apparire, in questo contesto, non armonizzata una funzione di verifica che privilegia lo esame a consuntivo (quale è quella prevista dallo art.13), mentre la restante normativa appare impostata prevalentemente sui dati del preventivo.

Inoltre, un esame dei dati consuntivi, per quanto da esercitarsi in tempi relativamente brevi, si concretizza in un referto che segue di due anni circa l'esercizio cui si riferisce la gestione esaminata, e ciò

in un sistema dominato dalla decretazione d'urgenza e dalle scadenze a breve termine.

Senonchè, è stato proprio l'intervento finanziario statale attuato sui dati preventivi e le decretazioni di urgenza che hanno reso più viva l'esigenza, rispettivamente, di una pianificazione pluriennale e della valorizzazione delle entrate proprie, nonchè del ripensamento di una disciplina organica delle autonomie e della finanza locale. E queste esigenze richiedono dati della realtà ed una valutazione degli effetti degli interventi legislativi di spostati.

I risultati dell'esame compiuto sui consuntivi degli enti locali mostrano, come sarà chiarito nel seguito della relazione, le distanze che corrono tra previsioni ed attività svolta.

Il conto consuntivo in ordine al quale si è valorizzata sia l'importanza del suo preventivo riscontro da parte del collegio dei revisori designati dall'organo deliberativo dell'Ente, sia la funzione degli organi regionali di controllo, rappresenta il punto focale della nuova funzione della Corte dei conti.

Per una conoscenza compiuta della realtà si è confermata, nella nuova normativa, la facoltà del-

la Corte di chiedere elementi e documenti necessari all'esercizio della sua funzione.

Le analisi valutative sulla gestione finanziaria e sull'attività amministrativa degli enti locali sono indirizzate al Parlamento, al quale vanno preventivamente comunicati, come detto, il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame dei conti.

L'esame dei conti e degli altri dati della gestione finanziaria degli enti locali, nonché la verifica del rispetto del principio del buon andamento, nel momento in cui debbono esternarsi in una relazione all'organo rappresentativo della collettività nazionale, non possono concernere che i "risultati", come si esprime anche la norma costituzionale (art.100), della funzione svolta. E questi risultati possono essere esposti, in modo da evidenziare in prevalenza fenomeni, momenti e linee di tendenza. In altri termini comportamenti che, rapportati con i precetti, i canoni posti dalla legislazione e indagati nelle loro cause, diano contezza dell'effettivo operare dell'attività gestoria e amministrativa, del risultato conseguito dall'applicazione dei precetti normativi, e forniscano occasione per proposte di modifiche che la Corte ritenga utili alla disciplina vigente.

L'esame della gestione degli enti che hanno registrato il maggior aumento della spesa negli ulti-

mi tre anni e la cui spesa "pro capite" è superiore alla media, espressamente stabilito dalla norma in esame, si colloca come momento più puntuale nell'anzidetto quadro.

La funzione referente della Corte non può essere - e non è stata - concepita dal legislatore come semplice informativa di dati raggruppati secondo criteri statistici o puramente descrittivi; nè la Corte può ritenersi mero strumento di indagine privo di poteri di autonoma ed obbiettiva valutazione della gestione.

La funzione referente presuppone l'esercizio, da parte della Corte in apposita Sezione, di una attività di giudizio piena ed autonoma, con i necessari poteri acquisitivi ed istruttori.

Nel nuovo assetto della finanza pubblica, che si amplia dalla finanza statale tradizionalmente intesa o da quella degli enti pubblici sovvenzionati dallo Stato-persona, a tutti i centri in cui si dislocano le pubbliche risorse, originarie ovvero trasferite da altri centri, si iscrive allora la complessa funzione della Corte, che trova la sua legittimazione, per quel che concerne gli enti locali, nell'art. 119 Cost., non con riferimento ad un presunto rapporto di dipendenza finanziaria dallo Stato-persona di questi enti, bensì quale strumento del coordinamento previsto dall'anzidet

ta norma costituzionale. Coordinamento che richiede analisi della gestione dei mezzi disponibili in tutti i comparti di cui consta il settore pubblico allargato.

L'esercizio dell'anzidetta funzione nei suoi risultati è inteso a soddisfare l'esigenza conoscitiva del Parlamento, al pari di quanto operato dalle Sezioni Riunite per il referto concernente il bilancio dello Stato e dalla Sezione controllo Enti, per quello concernente gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

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

Si conferma, cioè, anche in questo settore, come l'intensificazione dei rapporti tra Corte e Parlamento possa costituire un fatto innovatore estremamente positivo, che si colloca nella logica propria della Carta Costituzionale che vuole sia assicurato al sindacato politico delle Camere,

il diretto apporto della magistratura del controllo, talchè una articolazione della funzione referente dell'Istituto, secondo il vigente ordinamento, non può non incontrare la piena disponibilità della Corte.

CAPITOLO II

CRITERI DI ESAME DELLA GESTIONE FINANZIARIA
E DEL BUON ANDAMENTO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA
DEGLI ENTI LOCALI.1. La gestione finanziaria degli Enti locali oggetto
di esame da parte della Corte dei Conti

Nell'adempiere, per la prima volta, alla funzione di riferire al Parlamento sui risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa dei comuni e delle province sembrano opportune talune considerazioni preliminari sul contenuto dell'esame della Corte in ordine alla gestione finanziaria degli enti locali.

Detta gestione finanziaria non può essere individuata, nei vari enti, con riferimento ai flussi di entrata e di uscita, nell'arco temporale dell'esercizio, ma in relazione all'insieme degli atti e dei comportamenti che ne costituiscono il tessuto connettivo ed integrano il fenomeno gestorio (1).

(1) Ci si ricollega così alle precisazioni della Corte, contenute nella relazione sul controllo eseguito sulla gestione degli enti sovvenzionati dallo Stato per il 1951-60 (Atti Parl., Camera deputati, III legislatura, doc. XIV, n. 1, vol. I, pag. VII).

La locuzione gestione finanziaria assume, così, un significato più vasto, comprendente tutti gli aspetti amministrativi e contabili nonché i risultati conseguiti e viene superata la distinzione tra i diversi aspetti gestori (gestione monetaria, gestione di cassa, gestione contabile ecc.) astrattamente consentita quando il punto di riferimento era esclusivamente il bilancio di previsione e il termine gestione finanziaria assumeva il significato di gestione di bilancio.

L'accoglimento della nozione globale di gestione finanziaria è da porre in relazione al principio di coordinamento sancito dall'art. 119 della Costituzione e dal conseguente attuato collegamento dei bilanci di enti e di aziende autonome alla finanza statale.

La riforma, di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468, di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, e, in particolare, il D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, di coordinamento del bilancio e della contabilità delle province e dei comuni alle disposizioni della citata legge n. 468 danno conferma dell'assunto circa la unitarietà del concetto di gestione finanziaria: le spese, secondo la classificazione funzionale, devono "consentire una analisi per programmi, e, ove siano specificati, per progetti"; il bilancio pluriennale indica le risorse finanziarie "che si prevede di impiegare" e individua il ricorso al mercato finanziario per le spese di investimento; la "ge-

stione finanziaria è unica come è unico il relativo bilancio di previsione"; al rendiconto dell'ente locale deve essere allegata una illustrazione dei dati che ponga in "evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto" (artt. 1, 2 e 22 del D.P.R. n. 421 del 1979).

La successiva normativa ha evidenziato maggiormente la tendenza allo stretto coordinamento tra finanza statale e finanza locale e, correlativamente, l'esigenza di ricavare dall'esame delle gestioni finanziarie i dati significativi per valutazioni complessive.

2. Il buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali

Con l'esame della gestione finanziaria degli enti locali è stato anche affidato alla Corte il compito di verificare il rispetto del principio di buon andamento nell'azione amministrativa degli enti stessi.

Il precetto contenuto nell'art. 97, 1° comma, della Costituzione, trova, così, un espresso richiamo normativo in una disciplina concernente funzioni dell'Istituto.

I risultati acquisiti in ordine a questo precetto nella dottrina e nella giurisprudenza, in particolare quella costituzionale, hanno già trovato applicazione nell'attività della Corte sia nel settore del controllo

sugli atti delle amministrazioni dello Stato sia soprattutto nelle valutazioni compiute dall'Istituto nell'esame della gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, nonchè nel formulare, in occasione del giudizio sul rendiconto generale dello Stato, le proprie osservazioni sul modo con il quale le pubbliche amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo e finanziario.

Con la nuova funzione attribuita alla Corte si trova, in un ulteriore ambito, la possibilità di una verifica dell'osservanza di questo principio costituzionale, secondo il significato e la portata che il principio stesso ha oggi nel nostro ordinamento.

Il buon andamento non coincide, infatti, con la buona amministrazione. Il dovere di buona amministrazione, nella considerazione isolata e frammentaria operata nell'ottica della teoria dello Stato centralizzato, appare privo di significato a confronto con la nuova articolazione dell'ordinamento pluralista.

In questa prospettiva più ampia il buon andamento si pone quale parametro essenziale di comparazione intersoggettiva di interessi pubblici emergenti dal pluralismo organizzativo.

L'articolo 97 della Costituzione rappresenta il dato di raccordo tra il momento strutturale e il momento funzionale di ogni amministrazione; esso esprime l'esigenza che la cura degli interessi pubblici emergenti

dall'ordinamento amministrativo si realizzi in modo sostanzialmente soddisfacente e non solo formalmente corretto. Il problema centrale della legalità amministrativa sta oggi nella correlazione tra attuazione e buona attuazione della legge. Non si tratta di amministrare, ma di amministrare bene, come lo stesso articolo 97 della Costituzione dispone.

In una struttura amministrativa pluralistica l'azione amministrativa ed ancor più la buona amministrazione non possono valutarsi considerando solo i singoli atti ma tenendo conto di due momenti, da un lato l'attività (e non l'atto singolo) dinamicamente rivolta al perseguimento di un fine (soddisfacimento di pubblici interessi) e dall'altro la combinazione ottimale dell'attività di una pluralità di centri di attività (e di interessi) compresenti nell'organizzazione. Vengono così a collegarsi i due angoli visuali dai quali il buon andamento può essere considerato: quello strutturale e quello funzionale.

Una visione esclusivamente funzionale del buon andamento esprime, infatti, una finalità generica da integrare con la precisazione dei mezzi anche minimi intesi ad assicurare un risultato effettivo di composizione di interessi. E tali mezzi ineriscono all'organizzazione della pubblica amministrazione (nel suo pluralismo), onde la nozione funzionale di buon andamento tende ad esplicitarsi attraverso una serie di specificazioni strutturali.

La realizzazione del buon andamento nell'Amministrazione si sostanzia, allora, in un sistema di garanzie strutturali idonee a perseguire un duplice risultato: la conformità dell'attività dei vari soggetti dell'ordinamento pluralistico ad un canone di compatibilità fra gli interessi espressi dagli stessi soggetti; la realizzazione di alcuni obiettivi di azione desumibili dai dati normativi.

La formula costituzionale, seppure strutturata come prescrizione di una riserva di legge, in cui il principio di buon andamento si configura essenzialmente ed in primo luogo come principio direttivo per la emanazione di atti normativi, ha come destinatario la Pubblica Amministrazione e cioè la serie di soggetti che in vario modo, in varie posizioni e con varie reciproche relazioni, compongono l'ordinamento amministrativo della Repubblica, non soltanto dell'organizzazione statale in senso stretto (2) ma anche gli altri enti pubblici e tra questi

(2) Nella giurisprudenza della Corte Costituzionale si rinvencono spunti interessanti; vi si afferma l'effetto normativo dell'art. 97 oltre i limiti della semplice direttiva agli organi dell'amministrazione (sent. n. 14 del 1962); l'estensione del contenuto dell'art. 97 oltre i limiti dell'organizzazione statale in senso stretto (sent. n. 47 del 1959; n. 14 del 62; n. 72 del 66; tutte riferentisi all'applicazione dell'art. 97 alle Regioni); l'applicabilità dell'art. 97 all'esercizio della giurisdizione in funzione del buon andamento (sent. 73 del 1973; sent. n. 63 del 1973)

gli enti locali.

Come indicato nella deliberazione n. 1 del 19 luglio 1982 già rassegnata al Parlamento, è (3) il dettato normativo che può indicare, in via primaria, le direttive per valutazioni sul buon andamento dell'azione amministrativa, appunto quando individua principi di gestione e indica risultati che l'Amministrazione è chiamata a conseguire. Le norme apprestano allora precisi elementi in base ai quali - in mancanza di tecniche di gestione, non ancora calate nella realtà dell'operare degli enti locali, come in genere delle amministrazioni pubbliche, fondate su programmi e progetti - possono essere individuati i dati utili per le valutazioni di buon andamento.

In sede di valutazione dell'applicazione della legge, la dinamica del potere amministrativo locale deve riguardarsi non come fatto, ma nella sua tendenza verso il soddisfacimento di una pluralità di interessi confrontabili con altri e con questi da armonizzare necessariamente.

Gli enti locali sono assoggettati al precetto, siccome tenuti a perseguire i rispettivi interessi pubblici, ma nei limiti di compatibilità con l'ordinamento complessivo.

Vengono poi specificamente in rilievo verifiche:

- sull'applicazione della legge per la costituzione da

(3) Deliberazione che si trascrive per comodità di lettura alla fine del presente capitolo (allegato 1)

- parte degli enti locali delle strutture organizzative idonee secondo il disegno del legislatore per la armonizzazione dei pubblici interessi posti a confronto;
- sulle regole di condotta e di scelta che contemperano molteplici interessi posti a confronto;
 - sulle valutazioni di merito amministrativo, che non possono realizzare un buon esercizio del potere se non sono confrontate con il modo in cui gli interessi collaterali e accessori vengono gestiti ed amministrati da altri soggetti.

Infine, a parte i tradizionali criteri suevidenziati, nell'esame dell'attività amministrativa degli enti meritano particolare considerazione i profili di "efficienza e produttività", assunti dal legislatore, recentemente, nell'ambito dell'ordinamento positivo per realizzare una più consistente attuazione del principio costituzionale che interessa. Così l'art. 4 del D.L. 10 novembre 1978, n. 702, convertito con modificazioni nella legge 8 gennaio 1979, n. 3, che prevede piani generali di riorganizzazione degli uffici e servizi degli enti locali "per assicurare, con le nuove strutture, la massima efficienza e produttività di gestione".

3. Le richieste agli enti locali per la presentazione dei conti e di dati ed elementi necessari

Come già rappresentato al Parlamento nella trasmessa deliberazione del 19 luglio 1982 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 non ha consentito agli enti stessi di attivarsi, in osservanza del dettato di legge.

Nella stessa deliberazione si è rappresentato come, affinché i risultati dell'esame dei conti potessero essere funzionali alle esigenze delle Assemblee rappresentative, fosse necessario che l'esame stesso si svolgesse su documenti temporalmente omogenei e relativi ad attività di gestione non lontane nel tempo.

Sono state così individuate le gestioni da esaminare in quelle dell'esercizio 1981. La realtà emersa dai procedimenti seguiti per l'acquisizione dei conti consiglia di formulare talune osservazioni sul termine del 31 luglio previsto per la compilazione dell'elenco dei consuntivi pervenuti alla Corte, da comunicare al Parlamento, tenuto conto dei tempi stabiliti dalla legge per la loro approvazione.

La procedura per l'esame e l'approvazione dei consuntivi, è, infatti, disciplinata dagli artt. 308 e seguenti del T.U. della legge comunale e provinciale approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 333. In base a tali articoli, il Tesoriere del comune e quello della provincia devono rendere il conto nel termine di tre mesi dalla chiusura dell'esercizio; sul conto si debbono pronunciare entro i successivi due mesi tre revisori, nominati dal consiglio comunale o provinciale; poi il consiglio comunale o quello provinciale debbono deliberare il conto entro un mese dalla presenta-

zione della relazione dei revisori; la relativa delibera, infine, a norma dell'art. 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, deve essere trasmessa al competente comitato regionale di controllo, per l'esame di competenza che può condurre all'annullamento, entro venti giorni dal ricevimento, ove ricorrano motivi di illegittimità (4), con conseguente rinnovazione dei procedimenti.

Tali essendo le singole fasi in cui si articola la procedura per pervenire all'approvazione dei consuntivi, è di chiara evidenza che 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 questa ultima di comunicarne entro la stessa data l'elenco al Parlamento.

A questa 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 anzidetto, e nei mesi successivi, dell'obbligo di presentazione dei conti, si è provveduto nel mese di ottobre 1982, con atti inviati a ciascuna delle

(4) Sulla questione del contenuto del controllo dei comitati regionali sulle delibere approvative dei consuntivi si veggia il paragrafo 5 del presente capitolo.

province interessate (5) ed a ciascuno dei comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti, a richiedere rispettivamente ai Presidenti delle amministrazioni provinciali ed ai Sindaci dei comuni di trasmettere il conto consuntivo dell'esercizio 1981, nonché a tutti di inviare i documenti e di fornire le informazioni ritenute necessarie.

In particolare, i documenti e le informazioni richieste (6) sono stati individuati proprio al fine di consentire, in uno con l'esame dei conti, più puntuali valutazioni sia sulla gestione finanziaria degli enti anzidetti sia sul rispetto dei principi che presiedono all'attuazione del canone costituzionale del buon andamento.

Negli stessi atti, richieste specifiche sono poi state rivolte ai tesorieri degli enti, affidandone l'adempimento ai Presidenti delle province o ai Sindaci dei comuni.

-
- (5) Sono state escluse le province autonome di Trento e di Bolzano e la provincia di Aosta, in considerazione della peculiare posizione delle prime due di cui allo Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige e di quanto stabilito per la terza dall'ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta di cui al D.Lgvo. Luogt. 7 settembre 1945, n. 545.
- (6) Si uniscono in allegato al presente capitolo gli elenchi dei documenti e delle informazioni stesse (allegati 2, 3, 4, 5 e 6).

Per l'invio dei conti nonchè della documentazione, dei dati e degli elementi richiesti è stato fissato il termine del 31 dicembre 1982, prorogato poi, su richiesta di numerosi enti, al 28 febbraio 1983.

4. Le richieste alle Amministrazioni dello Stato e ad altri organismi

L'art. 13 della legge n. 51 del 1982, conferma, come detto, la facoltà della Corte di chiedere "dati ed elementi di informazione ai competenti ministeri".

Richieste sono state formulate ai Ministri dell'Interno e del Tesoro, al fine di avere dati da essi già acquisiti ed elaborati per l'esercizio dei compiti di loro competenza in materia di finanza locale. Tali dati, infatti, sono apparsi rilevanti per un più puntuale esame, da parte della Sezione, dei conti nel 1981. Alle richieste hanno corrisposto i detti Ministeri.

Anche ad altri organi, comunque interessati alle attività gestionali degli enti locali, sono state formulate richieste di documenti e informazioni, così 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 tesorieri, sia per avere ulteriori dati comunque attinenti alla gestione finanziaria degli enti sia per acquisire elementi di giu-

dizio in ordine ad alcuni momenti più salienti nella conduzione gestionale degli enti stessi. Sono stati anche promossi incontri con rappresentanti dei menzionati organi (7), quali modalità operative ritenute funzionali alle proprie attività e risultati utili momenti di approfondimento della realtà operativa delle gestioni locali.

5 . Le richieste ai Comitati regionali di controllo

Nella stessa ottica indicata al precedente paragrafo, per un più compiuto esame della gestione finanziaria e della azione amministrativa degli enti locali, oltre i dati emergenti dai conti consuntivi, gli atti, i documenti e le informazioni acquisiti dalle province, dai comuni e dai competenti ministeri, sono apparsi funzionali gli elementi emergenti dal controllo eseguito sugli atti degli enti anzidetti dagli organi regionali previsti dall'art. 125 della Costituzione.

In conseguenza, con appositi atti (8) sono stati richiesti ai Comitati regionali di controllo elementi rilevanti delle gestioni degli enti locali e tali da venire in evidenza nell'attività svolta.

(7) Vedere a questo fine quanto riportato al cap. V, paragrafo 2, a proposito dell'incontro promosso dalla Sezione per un modello unico funzionale di conto consuntivo.

(8) Vedi l'allegato 7 al presente capitolo.

A queste acquisizioni la Corte è legittimata, ancorchè i Comitati regionali di controllo non risultino elencati tra i destinatari delle richieste istruttorie dell'art. 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n.786, nel testo sostituito con la legge di conversione 26 febbraio 1982, n. 51.

Ciò in quanto l'affidamento di nuovi compiti all'Istituto si inserisce nella realtà normativa che già ne disciplina l'esercizio di funzioni. Sarebbe, infatti, illogico considerare che ogni nuova legge, la quale abbia il contenuto ora indicato, debba ripetere prescrizioni già esistenti nell'ordinamento: è sufficiente che essa si limiti a individuare le funzioni nuove, taluni adempimenti o poteri, rimanendo per ogni altro verso integrati i nuovi precetti da quelli vigenti.

Tra questi ultimi viene in rilievo l'art. 16 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, il quale sancisce il diritto della Corte di "chiedere ai Ministri, alle Amministrazioni ed agli agenti che da esse dipendono..... tutte le notizie e i documenti necessari all'esercizio delle sue attribuzioni". La disposizione introdotta sin dal testo istitutivo dell'organo di controllo va riletta, per quanto riguarda i soggetti ai quali la Corte si può rivolgere, secondo il mutare e della organizzazione amministrativa e delle attribuzioni conferite. I soggetti tenuti a fornire le notizie ed i documenti necessari vanno individuati in quelle amministrazioni e agenti - formula che riscritta in ter-

mini conformi alla vigente normativa può leggersi come "amministrazioni" e "organi" - che esplicano attività le quali o siano esse stesse oggetto delle "attribuzioni" affidate alla Corte dei Conti, ovvero esercitano funzioni in ordine all'attività oggetto dell'attribuzione anzidetta. Ed è quest'ultima la ipotesi che si concreta per quanto concerne la funzione di controllo svolta dai Comitati regionali. Essa ha, infatti, ad oggetto gli atti degli enti locali, in cui si articola l'azione amministrativa degli enti stessi, la quale è a sua volta oggetto dell'esame commesso alla Corte dei conti, al fine di verificarne la conformità al principio costituzionale del buon andamento.

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.

Talune perplessità manifestate in ordine a queste richieste, pur se univoco può sostanzialmente ritenersi (9) il riconoscimento della disponibilità a forme di collaborazione "fra istituzioni che pure diverse sono comunque impegnate nel perseguimento di un unico in-

(9) Nota del coordinamento nazionale organi di controllo del 22 febbraio 1983

teresse nazionale", consigliano, anche per l'eco avuta-
si nell'ambito parlamentare, di far seguire alcune no-
tazioni (10).

A determinare perplessità possono aver concorso più
fattori tra i quali due assumono particolare rilievo.

Il primo, meramente occasionale, è stato determi-
nato dall'inserirsi delle richieste della Corte in una
situazione organizzativa attivata in base a esigenze
che non potevano tener conto di certi sistemi necessari
per corrispondere alle richieste stesse.

Non vi è dubbio che queste hanno comportato per i
Comitati, che hanno meritoriamente corrisposto, un lavo-
ro di ricerca di dati e notizie relative ad atti archi-
viati, lavoro che non sempre le strutture esistenti so-
no risultate idonee a sostenere.

Di ciò la Corte è risultata avvertita ed ha preci-
sato, con successive comunicazioni ai Comitati regiona-
li di controllo, alla fine del marzo 1933, che se in se-
de di prima applicazione della nuova normativa, intesa
a rivalutare l'importanza della verifica e dell'analisi
dei dati di consuntivo, tali organi si trovino imprepa-
rati a corrispondere compiutamente alle richieste, co-
sicchè l'acquisizione dovrà necessariamente essere li-
mitata ai dati disponibili, le richieste rivolte si po-
nevano, anche, come preordinate agli adempimenti neces-

(10) In ordine all'adempimento da parte dei Comitati al-
le richieste della Corte, v. capitolo 4, paragra-
fo 2.

sari per i successivi esercizi (11).

Il secondo fattore è dato dal condizionamento che può aver comportato il regime di certi canoni del controllo di legittimità su atti, qual è quello attribuito ai Comitati regionali sì che questi organi si sono talora ritenuti inidonei a fornire elementi utili all'esame della gestione finanziaria degli enti locali commessa dal Parlamento alla Corte dei Conti.

E ciò in base alla constatazione secondo cui se gli atti sono stati resi esecutivi nessuna osservazione risulterebbe formulata, se sono stati annullati, gli stessi sono inesistenti e quindi ininfluenti agli effetti dell'esame anzidetto. Il che è quanto dire che un puntuale assolvimento degli adempimenti richiesti dalla Corte porterebbe i Comitati regionali di controllo a svolgere un'attività esulante dai compiti istituzionali, limitati

(11) Costituisce, poi, mero fatto operativo la indicazione fornita in risposta alla richiesta della Corte che le sezioni dei Comitati regionali di controllo non hanno la rappresentanza esterna e i servizi dipendono dall'organo di controllo solo per l'attività di istituto e per ogni altro aspetto dall'Assessore per cui il Presidente della Sezione non può richiedere adempimenti agli uffici. Di qui la considerazione che richieste andrebbero rivolte all'Assessore competente ovvero al Presidente della Regione come comunicato dal titolare pro tempore della carica nella Regione Piemonte.

all'esame preventivo di legittimità degli atti degli enti locali (provvedimenti tipici).

L'attribuzione alla Corte dei conti della funzione di esaminare la gestione finanziaria e l'azione amministrativa degli enti locali non può avere certo l'effetto di innovare alle competenze di altri organi che restano quelle fissate dalle norme vigenti. Pur tuttavia è proprio il controllo di legittimità sui singoli atti che consente di rilevare dati ed elementi utili ai fini dell'esame della gestione che comporta valutazioni globali sull'attività degli apparati pubblici.

Questi dati ed elementi nelle richieste formulate dalla Corte e all'inizio citate risultano relative, infatti, non tanto agli effetti dell'attività di controllo nelle sue forme tipiche degli annullamenti o del visto, quanto a quei dati dell'attività di controllo ovvero emergenti dagli atti che possono essere utili ai fini dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa degli enti locali.

Sotto il primo profilo vanno viste le richieste relative alle osservazioni formulate sui bilanci di previsione, sui provvedimenti di variazione, sui conti consuntivi, sugli atti rilevanti in relazione ai divieti ed ai vincoli posti all'attività di gestione degli enti locali perchè questi elementi possano indirizzare ed arricchire l'analisi che dei dati consuntivi deve essere fatta.

Sotto il secondo profilo vanno, invece, viste le altre richieste, quali quelle relative alle deliberazioni non ratificate, all'osservanza del limite temporale di dilazione dei pagamenti nei contratti di fornitura, nonché e principalmente ad ogni altra irregolarità di gestione che - rimasta non conosciuta, in primo tempo, all'organo di controllo - emerge nell'esame di delibere che genericamente possono qualificarsi di sanatoria perchè relative a spese ordinate fuori bilancio, a debiti arretrati, ecc. ed in generale che evidenziano fatti di gestione che sono stati attuati non in conformità alle norme vigenti e che vengono così regolarizzati.

Ben evidente risulta in questa angolazione come destinatari delle richieste non possano essere che gli organi di controllo e non gli enti locali e come non si tratti di avere elementi su fatti non conoscibili dagli organi stessi al loro verificarsi, ma di averne notizia quando questa conoscenza sia intervenuta.

Il vero è che, organizzati in molti casi per lo esercizio di una competenza di controllo sugli atti, gli uffici dei comitati non risultano attrezzati per la raccolta, la registrazione e la valutazione di dati relativi alle gestioni comunali.

A ciò si aggiunga che la prassi seguita nell'esame in sede di controllo, per quanto concerne il conto consuntivo, attuata con mero riscontro della delibera di approvazione, senza prendere visione dell'elabo-

rato contabile o comunque senza un puntuale riscontro dello stesso, ha ristretto il campo di osservazione degli organi della Regione.

A questo ultimo riguardo, però, torna necessario soffermarsi sul disposto del 3° comma del ripetuto art. 13 della legge n. 51 del 1982, che imponendo alle province ed ai comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti di trasmettere i propri consuntivi alla Corte dei conti, fissa il termine di trenta giorni decorrente "dall'avvenuto esame degli stessi da parte degli organi regionali di controllo".

Detta statuizione, ancorando la decorrenza del termine per l'invio dei consuntivi alla Corte dei conti ad un preciso adempimento - avvenuto esame dei conti stessi da parte dell'organo regionale di controllo - può avere portata risolutiva 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.

In base al T.U. della legge comunale e provinciale approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 333, come modificato dalla legge 9 giugno 1947, n. 530, competeva al Prefetto - art. 97 - il controllo di legittimità su tutte le delibere comunali, con il conseguente potere di an-

nullamento per motivi di legittimità entro venti giorni dalla ricezione delle delibere, mentre spettava alle Giunte Provinciali Amministrative - artt. 98 e segg. - l'approvazione (e cioè il controllo di legittimità e di merito) di specifiche deliberazioni degli enti locali, tra cui non erano ricomprese quelle approvative dei consuntivi.

Con l'istituzione dell'ordinamento regionale, realizzato a partire dal 1970 in attuazione dell'art. 130 della Costituzione, ed in esecuzione degli artt. 59 e 60 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, è venuto meno il controllo del Prefetto e della G.P.A. sulle delibere comunali e provinciali, essendo stati detti organi sostituiti dai Comitati regionali di controllo. Questi in base all'art. 59 della citata legge n. 62 esercitano il controllo generale di legittimità su tutte le delibere comunali e provinciali, con il conseguente potere di annullamento entro venti giorni dalla ricezione dell'atto, ed un controllo di merito - art. 60 - su quelle delibere comunali e provinciali già sottoposte alla speciale approvazione delle Giunte provinciali amministrative, estrinsecantesi peraltro nella sola richiesta di riesame delle deliberazioni stesse da parte dell'organo consiliare.

Alla luce di tali disposizioni si è ritenuto che il controllo sulle delibere consiliari con le quali è approvato il conto consuntivo degli enti locali rientri

nella sfera di applicazione del citato art. 59 della legge n. 62 del 1953, essendo dette delibere escluse dal novero di quelle sottoposte alla approvazione della Giunta provinciale amministrativa, di tal che è possibile il solo controllo di legittimità sulle medesime, con il conseguente potere di annullamento entro 20 giorni dalla loro ricezione per eventuali vizi di legittimità.

Già in sede giurisdizionale sono stati sollevati dubbi su tali interpretazioni (12) che trovano nel 3° comma del ripetuto art. 13 della legge n. 51 del 1982 una esplicita conferma stante il suo riferimento ad un preciso adempimento da parte dei Comitati regionali di controllo - esame dei consuntivi - che può ritenersi idoneo ad ampliare il contenuto dei poteri dell'organo regionale di controllo.

Le previsione di un più penetrante controllo dei Comitati regionali - auspicabile de iure condendo - meglio poteva essere sorretta da una più esplicita formulazione del dettato normativo, nonchè da una riconsiderazione della idoneità del termine di venti giorni dalla ricezione delle deliberazioni per de-

(12) In argomento va citata la decisione n. 97/1982 della 2^a Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti, che ha affermato essere compito dei Comitati anzidetti procedere all'esame dei conti consuntivi degli enti locali e non verificare la mera legittimità della delibera di approvazione.

terminarsi quando questa pronuncia debba essere relativa alla legittimità delle delibere di approvazione ed ai risultati dell'esame dei conti

6 . Reclami, denunce ed osservazioni dei cittadini in materia di finanza locale

Sono stati presentati denunce o esposti, da cittadini, nei quali si segnalano fatti di gestione di enti locali.

L'art. 310 del R.D. 3 marzo 1934 n. 384 prevede che qualunque contribuente può presentare per iscritto - senza spesa - deduzioni, osservazioni e reclami in ordine ai conti consuntivi degli enti locali. La norma, che configura l'ipotesi di una azione popolare in sede di giudizio di conto, non comporta, però, un automatico riconoscimento di identico valore ad iniziative di cittadini nella diversa e preliminare fase di esame, da parte di questa Sezione, della gestione degli enti locali sulla base dei conti consuntivi.

Infatti, mentre l'azione popolare ha lo scopo di ottenere l'adeguamento, in sede giurisdizionale, delle pubbliche autorità alle norme che ne limitano l'azione, le denunce presentate da cittadini direttamente alla Sezione non possono, in questa sede, avere un tale valore.

Ciò, peraltro, non sta a significare che alle predette denunce debba essere negato effetto, in

quanto, fatta salva la rilevanza che potrà ad esse essere assegnata in sede giudiziale, costituiscono elementi da valutare nell'esame della gestione finanziaria e nell'accertamento dell'osservanza da parte degli amministratori degli enti locali del principio costituzionale del buon andamento.

Infatti, se l'ente locale esponenziale della collettività deve curare gli interessi degli appartenenti alla stessa, non può disconoscersi rilevanza, nell'esame e nell'accertamento anzidetti, alle segnalazioni di appartenenti alla collettività locale, rappresentando tali reclami elementi per accertamento e valutazioni coerenti con il nuovo compito affidato dal legislatore alla Corte.

PAGINA BIANCA

ALLEGATI AL CAPITOLO II

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 1/82

Allegato n. 1

Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai signori Magistrati: Dott. Erminio PIETRANERA,
Presidente - Prof. Francesco GARRI - Dott. Feliciano SERRAO -
Dott. Antonino RIPEPI - Dott. Vincenzo BUONASSISI - Dott.
Tommaso DE PASCALIS - Dott. Silvano PALUM O - Dott. Vittorio
CITO - Dott. Sergio RISTUCCIA - Dott. Gaetano PELLEGRINO -
Dott. Vito MINERVA - Dott. Guido FUCITO - Dott. Massimo
BUCCILLI - Dott. Antonino SANCETTA - Dott. Gennaro SACCONI -
Dott. Giorgio WEISS di VALBRANCA - Dott. Bartolomeo MANNA -
Dott. Massimo VARI - Dott. Glaucio de SETA - Dott. Antonio
SCIARRETTA - Dott. Luigi CONDEMI.

Nell'adunanza del 19 luglio 1982;

Udita la relazione del Cons. Prof. Francesco GARRI.

CONSIDERATO

1 - L'articolo 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n.796,
nel testo fissato con la legge di conversione 26 febbraio
1982, n.51, stabilisce gli adempimenti che la Sezione
deve curare entro il 31 luglio di ciascun anno.

Il primo di tali adempimenti concerne la comunicazione
ai Presidenti dei due rami del Parlamento dei conti pre-
sentati alla Corte dalle Province e dai Comuni con popo-
lazione superiore a 8.000 abitanti, come ad essi imposte
dalla stessa norma.

Segue all. n. 1

Il nuovo precetto, inteso tra l'altro a rendere tempestiva e sollecita la approvazione dei consuntivi degli enti locali, anche prima che siano compiutamente decorsi i termini massimi entro i quali le varie fasi del procedimento possono svolgersi, si è calato in una realtà i cui dati non rivelano la anzidetta tempestività e sollecitudine.

Il breve tempo intercorso tra l'entrata in vigore della nuova normativa ed il termine del 31 luglio può non aver consentito agli enti locali di attivarsi, in osservanza del dettato di legge, in modo da concludere entro l'anzidetto termine tutto il procedimento, ivi compreso l'adempimento terminale della trasmissione alla Corte.

L'anzidetta circostanza e i tempi di apprestamento degli strumenti organizzativi necessari non hanno consentito, inoltre, alla Sezione di assumere le iniziative utili ad assicurare il rispetto del dettato normativo. A ciò comunque si provvederà, perchè l'esame dei consuntivi possa avvenire in tempi e modalità tali che i risultati dell'esame stesso, che vanno riferiti al Parlamento, siano funzionali alle esigenze che le Assemblee rappresentative hanno inteso soddisfare con il prevedere uno specifico referto sulla finanza degli Enti Locali.

Questa funzionalità non può certo essere assicurata se l'esame non si svolga su documenti temporalmente omogenei e relativi ad attività di gestione non lontana nel tempo, sicchè la sua valutazione non sia mera ricognizione di accadimenti superati da evenienze successive. Ed è perciò che le gestioni da esaminare e valutare vanno individuate in quelle dello esercizio 1981, l'esercizio precedente la innovazione normativa che ne occupa e la cui approvazione deve intervenire, se

Segue all. n. 1

condo le disposizioni vigenti, proprio nella prima parte del corrente anno.

Il numero molto limitato dei consuntivi pervenuti alla Corte alla data in cui viene assunta la presente deliberazione rende non significativa una elencazione e per le ragioni anzidette priva di effettiva portata la stessa, onde la Sezione ritiene che si possano più funzionalmente fornire al Parlamento gli elementi di cui trattasi dal prossimo anno.

- 2 - Il secondo adempimento commesso alla Corte è quello di comunicare il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame dei conti che la Sezione intende rispettivamente adottare e seguire, tenuto conto dei dati documentali che possono essere acquisiti dagli stessi enti locali e dalle amministrazioni competenti e che unitamente a quelli emergenti dai conti possano consentire valutazioni sia sulla gestione finanziaria degli enti anzidetti, sia sul rispetto dei principi che consentano l'attuazione del canone costituzionale del buon andamento.

L'anzidetto adempimento è diretto ad esternare i contenuti dell'attività di analisi sui conti e sui dati di gestione degli enti locali per le valutazioni complessive delle gestioni stesse e di specifici aspetti di volta in volta ritenuti rilevanti ai fini del referto al Parlamento.

A individuare il piano delle rilevazioni e ad indicare i criteri di esame dei conti soccorre, anzitutto, il dettato normativo.

Esso contiene, infatti, le regole dell'attività amministrativa contabile che gli enti pongono in essere per il reperimen-

Segue all. n. 1

to e l'utilizzo dei mezzi finanziari previsti nel bilancio annuale: da quelle fissate in ormai remoti testi unici a quelle indicate nei vari provvedimenti legislativi che, dalla fine degli anni 70, più puntualmente disciplinano la finanza locale. Queste regole costituiscono metro per la valutazione della gestione finanziaria, oltre che per le statuizioni rigide che pongono, anche per i principi di gestione che indicano, nonché per le finalità che il legislatore ha inteso conseguire. Statuizioni, principi e finalità che lo interprete deve individuare e che sono validi elementi per l'anzidetta valutazione quando questa si appunti sui risultati finali delle gestioni degli Enti Locali. Valutazione sui risultati come occorre sia quella assegnata alla Corte, si da non consentire dubbi circa la sua diversa collocazione rispetto al controllo sui singoli atti attribuito dalla Costituzione ad organi regionali.

Ed è sempre il dettato normativo che può indicare, in via primaria, le direttive per valutazioni sul buon andamento dell'azione amministrativa, appunto quando individua principi di gestione e indica risultati che l'amministrazione è chiamata a conseguire. Le norme apprestano allora precisi elementi in base ai quali, in mancanza di tecniche di gestione fondate su programmi o progetti, possono essere individuati i dati utili per le valutazioni di buon andamento. Dati che possono esemplificativamente indicarsi come relativi ai comportamenti omissivi, ai tempi di attuazione delle iniziative previste, ai differenziati effetti che le stesse abbiano determinato sui risultati delle gestioni finanziarie, ai costi rapportabili -ove possibile- ai risultati stessi; in sintesi a

Segue all. n. 1

quegli elementi che consentano obiettive e motivate indicazioni sulla regolarità, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, nelle quali, volta a volta, possono sostanziarsi le valutazioni di buon andamento indirizzate a specifiche situazioni di gestione perchè rapportate all'intervento legislativo di disciplina e indirizzo della gestione stessa.

E' indubbio che, accanto a queste indicazioni specifiche, il dettato normativo può offrirne altre, anche implicite, concernenti il buon andamento. Pure dai principi generali dell'azione amministrativa e da quelli propri del nostro ordinamento possono desumersi indicazioni comuni ad ogni specie di azione dei pubblici poteri.

- 3 - La individuazione concreta del piano delle rilevazioni e dei criteri di esame dei consuntivi, alla luce delle considerazioni esposte, deve partire dalla constatazione che solo con il 1977 il tentativo di risanamento della finanza locale ha portato ad una più puntuale disciplina dell'attività di gestione finanziaria, con il che si sono fissati principi ed indicate finalità per l'azione degli enti locali, come già detto al punto precedente.

Dal decreto -legge 17 gennaio 1977, numero 2, convertito con modificazioni nella legge 17 marzo 1977, n. 62 al decreto-legge 28 febbraio 1981, n. 38, convertito con modificazioni nella legge 23 aprile 1981, n. 153 si è attuato -come già rilevato nella relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per il 1981- un tentativo di risanamento della finanza locale, ed un processo di consolidamento definitivo dei bilanci comunali e provinciali.

Segue all. n. 1

La rivalutazione delle entrate, la razionalizzazione delle spese, i piani generali di riorganizzazione previsti, le limitazioni in materia di gestione del personale, l'obbligo di revisione straordinaria dei residui attivi e passivi, la prospettiva triennale degli interventi della Cassa Depositi e Prestiti a favore degli investimenti, i dati circa i livelli dei servizi costituiscono punti focali e qualificanti dell'intervento normativo in materia di finanza locale e consentono all'interprete di individuare -alla stregua ed in conformità dello intento del legislatore- i settori nei quali attuare piani di rilevazione dei dati, nonché l'esame di quelli emergenti dai conti.

Il piano delle rilevazioni e l'esame dei conti che la Sezione intende attuare -nei limiti per cui risulterà compiutamente possibile in sede di prima applicazione- sono allora relativi :

A - alla verifica ed ai raffronti tra sistemi e limiti delle previsioni di entrata e di spesa, stabiliti dalle norme applicabili alla gestione dell'esercizio 1981 e dati consuntivi, nonché all'accertamento dell'adempimento di obblighi specifici di gestione fissati per l'esercizio stesso, quali l'adozione di provvedimenti intesi ad assicurare maggiori entrate, l'osservanza delle regole stabilite per la loro utilizzazione, la revisione straordinaria dei residui attivi e passivi, il contenimento delle spese, i debiti pregressi, i dati sulla gestione del fondo perequativo;

B - alla verifica dei dati di gestione relativi specificamente alle spese di investimento e in particolare alla utilizzazione dei mutui, con specifiche rilevazioni sia

Segue all. n. 1

della osservanza dei limiti previsti, sia delle modalità con le quali si è svolta l'azione amministrativa;

C - alla verifica dei piani generali di riorganizzazione ed esame dei dati acquisibili relativi ai livelli dei servizi;

D - alla verifica dei dati relativi alla gestione del personale, sia sotto il profilo finanziario che di azione amministrativa secondo le statuizioni e limitazioni introdotte nei provvedimenti finanziari per gli enti locali, con analisi dei risultati emergenti.

4 - Le verificazioni ora indicate le quali danno contezza del piano che è intendimento della Sezione attuare in ordine alla gestione degli enti locali nel 1981 sono state individuate tenendo conto e della disponibilità dei dati emergenti dai conti degli enti locali e di quelli da acquisire dagli enti stessi e dai Ministeri competenti. Le richieste relative comprenderanno -giusta quanto indicato alla lettera B e secondo i criteri prima esposti- sia i dati rilevati ai fini dell'esame della gestione finanziaria, sia quelli dai quali possano trarsi elementi ai fini delle valutazioni sul buon andamento della azione amministrativa.

Coerenti con il piano delle rilevazioni i criteri di esame dei conti che riguardano le verificazioni e valutazioni dei dati da essi conti emergenti e funzionali agli ambiti di esame della gestione e dell'attività degli enti locali.

Segue all. n. 1

COMMUNICA

ai sensi dell'articolo 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n.786, quale sostituito dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n.51, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, nei termini surriportati, i dati, il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame dei conti consuntivi degli enti locali per l'esercizio 1981.

L'ESTENSORE

(F.to Francesco GARRI)

IL PRESIDENTE

(F.to Erminio PIETRANERA)

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

F.to Carlo SELVAGGIO

Allegato n. 2

LA

Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

nell'adunanza del
in sede di esame della gestione della Provincia di
esaminati gli atti e udito il relatore;
considerato in

FATTO E DIRITTO

1. Il Presidente della Provincia di
ha trasmesso alla Corte il conto consuntivo dell'esercizio 1981
con vari allegati.
L'articolo 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n.786, nel te-
sto modificato dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n.51,
attribuisce alla Corte il potere di richiedere ulteriori documenti
e informazioni perché l'esame dei conti consuntivi venga svolto
alla stregua dei precetti stabiliti e delle finalità che vuole per-
seguire la legislazione sulla finanza locale e risulti altresì coe-
rente con i criteri di esame ed il piano delle rilevazioni delibe-
rati dalla Sezione nell'adunanza del 19 luglio 1982 e debitamente
comunicati al Parlamento.
I documenti e le informazioni che vengono richiesti sono quelli
indicati in allegato alla presente con i numeri

e dovranno essere forniti a cura del Presidente della Provincia;
le attestazioni relative saranno rese dallo stesso unitamente al
Segretario provinciale ed al ragioniere.
2. Oltre gli elementi da richiedere alle amministrazioni degli enti
locali, altri dati, sempre necessari ai fini dell'esame dei con-
suntivi, risultano di più agevole acquisizione a cura del tesorie-
re.
A questi vanno richiesti elementi in ordine alla compiuta utiliz-
zazione dei codici meccanografici nei mandati di pagamento; alla
adozione delle modalità di estinzione dei mandati stessi ai sensi
dell'articolo 17 del D.P.R. n.421 del 1979, con allegata copia del-
la convenzione di tesoreria e gli accertamenti effettuati e loro
risultati in ordine all'effettivo pagamento degli assegni circola-
ri. Le richieste ora formulate al tesoriere andranno allo stesso co-

Segue all. n. 2

municate a cura dell'amministrazione dell'ente locale.

3. Per la esecuzione degli adempimenti tutti elencati può essere fissato l'unico termine del 31 dicembre 1982.

P. Q. M .

fissa al 31 dicembre 1982 il termine entro il quale la documentazione, i dati e gli elementi richiesti devono essere depositati nella Segreteria della Sezione.

Ordina che, a cura della Segreteria stessa, la presente deliberazione sia comunicata al Presidente della Provincia di _____ per gli adempimenti da attuare a sua cura e allo stesso per la comunicazione al tesoriere degli adempimenti a questi richiesti.

IL RELATORE

(F.to _____)

IL PRESIDENTE ff.

(F.to _____)

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(Carlo SELVAGGIO)



Allegato n. 3

LA
Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

nell'adunanza del
in sede di esame della gestione del Comune di
esaminati gli atti e udito il relatore;
considerato in

FATTO E DIRITTO

1. Il Sindaco del Comune di
ha trasmesso alla Corte il conto consuntivo dell'esercizio 1981
con vari allegati.
L'articolo 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n.786, nel testo modificato dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n.51, attribuisce alla Corte il potere di richiedere ulteriori documenti e informazioni perché l'esame dei conti consuntivi venga svolto alla stregua dei precetti stabiliti e delle finalità che vuole perseguire la legislazione sulla finanza locale, e risulti altresì coerente con i criteri di esame ed il piano delle rilevazioni deliberati dalla Sezione nell'adunanza del 19 luglio 1982 e debitamente comunicati al Parlamento.
I documenti e le informazioni che vengono richiesti sono quelli indicati in allegato alla presente con i numeri

e dovranno essere forniti a cura del Sindaco; le attestazioni relative saranno rese dallo stesso, unitamente al segretario comunale ed al ragioniere ove esista.
2. Oltre gli elementi da richiedere alle amministrazioni degli enti locali, altri dati, sempre necessari ai fini dell'esame dei consuntivi, risultano di più agevole acquisizione a cura del tesoriere.
A questi vanno richiesti elementi in ordine alla compiuta utilizzazione dei codici meccanografici nei mandati di pagamento; alla adozione delle modalità di estinzione dei mandati stessi ai sensi dell'articolo 17 del D.P.R. n.421 del 1979, con allegata copia della convenzione di tesoreria; agli accertamenti e loro risultati in ordine all'effettivo pagamento degli assegni circolari; alle risultanze iniziali e finali del conto corrente vincolato, istituito ai sensi dell'articolo 12 della legge n.10 del 1977, per le

Segue all. n. 3

entrate e le spese relative ai proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni amministrative di cui agli articoli 15 e 18 della stessa legge.

Le richieste ora formulate al tesoriere andranno allo stesso comunicate, a cura dell'amministrazione dell'ente locale.

3. Per la esecuzione degli adempimenti tutti elencati può essere fissato l'unico termine del 31 dicembre 1982.

P.Q.M.

fissa al 31 dicembre 1982 il termine entro il quale la documentazione, i dati e gli elementi richiesti devono essere depositati nella Segreteria della Sezione.

Ordina che, a cura della Segreteria stessa, la presente deliberazione, sia comunicata al Sindaco del Comune di
per gli adempimenti da attuare a sua cura e allo stesso per la comunicazione al tesoriere degli adempimenti a questi richiesti.

IL RELATORE
(F.to)

IL PRESIDENTE ff.
(F.to)

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA
(Carlo SELVAGGIO)

Allegato n. 4

LA

Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

nell'adunanza del
in sede di esame della gestione della Provincia di
esaminati gli atti e udito il relatore;
considerato in

FATTO E DIRITTO

1. L'articolo 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n.786, nel testo modificato dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n.51, stabilisce l'obbligo degli enti locali di trasmettere, entro trenta giorni dall'avvenuto esame da parte dell'organo di controllo, i conti consuntivi alla Corte dei conti.

L'esercizio di questa funzione della Corte, stabilito con una norma innovativa, non può riferirsi che ai consuntivi concernenti l'esercizio 1981 e seguenti cioè a quelli da deliberare successivamente alla data di entrata in vigore della nuova normativa.

Poiché non risulta pervenuto il conto dell'esercizio 1981, va fissato - per ogni effetto di legge - un termine per detto adempimento e va indicata la documentazione che al conto deve essere allegata e gli elementi ulteriori che la Corte é abilitata a richiedere.

La documentazione e gli elementi suddetti, indicati nello elenco allegato alla presente con i numeri

sono quelli necessari a che l'esame dei conti si svolga alla stregua dei precetti stabiliti e delle finalità che vuole perseguire la legislazione sulla finanza locale e risulti altresì coerente con i criteri di esame ed il piano delle rilevazioni deliberati dalla Sezione nell'adunanza del 19 luglio 1982 e debitamente comunicati al Parlamento.

I documenti, le notizie e gli elementi stessi dovranno essere forniti a cura del Presidente della provincia e le attestazioni relative saranno rese dallo stesso, unitamente al Segretario provinciale ed al ragioniere.

Segue all. n. 4

2. Oltre gli elementi da richiedere alle amministrazioni degli enti locali, altri dati, sempre necessari ai fini dell'esame dei consuntivi, risultano di più agevole acquisizione a cura del tesoriere.

A questi vanno richiesti elementi in ordine alla compiuta utilizzazione dei codici meccanografici nei mandati di pagamento; alla adozione delle modalità di estinzione dei mandati stessi ai sensi dell'articolo 17 del D.P.R. n.421 del 1979, con allegata copia della convenzione di tesoreria; agli accertamenti effettuati e loro risultati in ordine allo effettivo pagamento degli assegni circolari.

Le richieste ora formulate al tesoriere andranno allo stesso comunicate a cura dell'amministrazione dell'ente locale.

3. Per la esecuzione degli adempimenti tutti elencati può essere fissato l'unico termine del 31 dicembre 1982.

P.Q.M.

fissa al 31 dicembre 1982 il termine entro il quale copia autentica del conto consuntivo dell'esercizio 1981 della Provincia di _____ con la documentazione, i dati e gli elementi richiesti devono essere depositati nella Segreteria della Sezione.

Ordina che, a cura della Segreteria stessa, la presente deliberazione sia comunicata al Presidente della Provincia di _____ per gli adempimenti da attuare a sua cura e allo stesso per la comunicazione al tesoriere degli adempimenti a questi richiesti.

IL RELATORE

(F.to

)

IL PRESIDENTE ff.

(F.to

)

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETARIA

(Carlo SELVAGGIO)

Allegato n. 5



LA

Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

nell'adunanza del
in sede di esame della gestione del Comune di
esaminati gli atti e udito il relatore;
considerato in

FATTO E DIRITTO

1. L'articolo 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786, nel testo modificato dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n. 51, stabilisce l'obbligo degli enti locali di trasmettere, entro trenta giorni dall'avvenuto esame da parte dell'organo di controllo, i conti consuntivi alla Corte dei conti.
L'esercizio di questa funzione della Corte, stabilito con una norma innovativa, non può riferirsi che ai conti consuntivi concernenti l'esercizio 1981 e seguenti, cioè a quelli da deliberare successivamente alla data di entrata in vigore della nuova normativa.
Poichè non risulta pervenuto il conto dell'esercizio 1981, va fissato - per ogni effetto di legge - un termine per detto adempimento e va indicata la documentazione che al conto deve essere allegata e gli elementi ulteriori che la Corte è abilitata a richiedere.
La documentazione e gli elementi suddetti, indicati nello elenco allegato alla presente con i numeri.

sono quelli necessari a che l'esame dei conti si svolga alla stregua dei precetti stabiliti e delle finalità che vuole perseguire la legislazione sulla finanza locale e risulti altresì coerente con i criteri di esame ed il piano della rilevazioni deliberati dalla Sezione nell'adunanza del 19 luglio 1982 e debitamente comunicati al Parlamento.

I documenti, le notizie e gli elementi stessi dovranno essere forniti a cura del sindaco e le attestazioni relative saranno rese dallo stesso, unitamente al segretario comunale ed al ragioniere ove esista.

2. Oltre gli elementi da richiedere alle amministrazioni degli enti locali, altri dati, sempre necessari ai fini dell'esame dei consuntivi, risultano di più agevole acquisizione a cura del tesoriere.

Segue all. n. 5

A questi vanno richiesti elementi in ordine alla compiuta utilizzazione dei codici meccanografici nei mandati di pagamento; alla adozione delle modalità di estinzione dei mandati stessi ai sensi dell'articolo 17 del D.P.R. n. 421 del 1979, con allegata copia della convenzione di tesoreria; agli accertamenti effettuati e loro risultati in ordine all'effettivo pagamento degli assegni circolari; alle risultanze iniziali e finali del conto vincolato istituito ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 10 del 1977 per le entrate e le spese relative ai proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni amministrative di cui agli articoli 15 e 18 della stessa legge. Le richieste ora formulate al tesoriere andranno allo stesso comunicate a cura dell'amministrazione dell'ente locale.

3. Per la esecuzione degli adempimenti tutti elencati può essere fissato l'unico termine del 31 dicembre 1982.

P.Q.M.

fissa al 31 dicembre 1982 il termine entro il quale copia autentica del conto consuntivo dell'esercizio 1981 del Comune di
con la documentazione, i dati e gli elementi richiesti
devono essere depositati nella Segreteria della Sezione.

Ordina che, a cura della Segreteria stessa, la presente deliberazione sia comunicata al Sindaco del Comune di
per gli adempimenti da attuare a sua cura e allo stesso
per la comunicazione al tesoriere degli adempimenti a questi richiesti.

IL RELATORE

(F.to)

IL PRESIDENTE ff.

(F.to)

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(Carlo SELVAGGIO)



LA

Allegato n. 6

Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

DOCUMENTAZIONE DA ALLEGARE AL CONTO CONSUNTIVO 1981

- 1) Relazione dei revisori dei conti;
- 2) copia integrale della delibera di approvazione del conto con gli estremi di pubblicazione e con allegate le eventuali opposizioni, osservazioni e reclami presentati (artt. 309, 310 T.U.L.C.P. approv. con r.d. 3 marzo 1934, n. 38);
- 3) relazione illustrativa dei dati consuntivi (art. 22, D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421);
- 4) copia integrale della delibera di approvazione del bilancio di previsione 1981;
- 5) delibere concernenti le variazioni e l'assestamento definitivo del bilancio (art. 14, II co - D.P.R. 421/1979);
- 6) conti consuntivi delle aziende municipalizzate (o provincializzate) relativi all'esercizio 1979 (art. 2, D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421);
- 7) copia allegati 3) e 5) al bilancio di previsione 1981 e dell'allegato 6) ai bilanci di previsione 1981 e 1982 (paragr. 10 Circ. Min. Interno FL n. 7/79 del 27 ottobre 1979);
- 8) copia della comunicazione inviata dalla Regione a norma dell'art. 16, u.c. D.L. 26 febbraio 1981, n. 38, convertito con modificazioni nella L. 23 aprile 1981, n. 153;
- 9) copia dei provvedimenti adottati per la revisione straordinaria dei residui (art. 29, D.L. 7 maggio 1980, n. 153 e decr. att. 15 luglio 1980);

Segue all. n. 6

- 10) copia del piano di riorganizzazione, se approvato dal comitato regionale di controllo o dalla Commissione Centrale per la finanza locale (art. 4, D.L. 10 novembre 1978, n. 702, nel testo coordinato con modificazioni dalla Legge 8 gennaio 1979, n. 3);
- 11) copia di eventuali provvedimenti di modifica della pianta organica del personale;
- 12) copia di eventuali provvedimenti in ordine a variazioni di qualifica e di trattamento economico del personale (articolo 19, I^a comma, D.L. 28 febbraio 1981, n. 38 nel testo coordinato con modifiche della legge di conv. 23 aprile 1981, n. 153);
- 13) copia di eventuali delibere di assunzione e di trattenimento in servizio del personale temporaneo, occasionale, ecc. (art. 25, IV^a, V^a e VI^a comma, D.L. 153/80, e art. 19, VI^a comma, Legge 153/81);
- 14) copia delle delibere di assunzione di personale delle aziende municipalizzate (o provincializzate) e consortili (articolo 21, L. 153/81);
- 15) bilancio pluriennale in termini di competenza con allegata relazione previsionale e programmatica nonché copia del certificato redatto per i bilanci 1981 e 1982;

Segue all. n. 6

DATI ED ELEMENTI INFORMATIVI DA COMUNICARE IN ALLEGATO

AL CONTO CONSUNTIVO 1981

- 15) notizie in ordine alle gestioni fuori bilancio ed alle contabilità separate di cui all'art. 2, III° comma, D.P.R. 421/79;
- 17) se sia stata prevista nel bilancio la voce per nuove entrate e quella corrispondente nella spesa a norma dell'art. 13, I° comma del D.P.R. 421/79 e se e in quale misura abbia trovato applicazione la statuizione del II° comma dello stesso articolo 18;
- 18) le date di approvazione da parte dell'organo deliberativo dell'ente locale dei consuntivi relativi agli esercizi 1978, 1979, 1980;
- 19) notizie in ordine ai modi di impiego dell'eventuale avanzo di amministrazione ed ai mezzi di finanziamento dell'eventuale disavanzo (art. 2, D.L. 38/81);
- 20) gli incrementi annuali, in cifre assolute e in percentuale, della spesa corrente rispetto all'esercizio precedente registrata nei consuntivi 1979, 1980 e 1981, nonché la spesa pro-capite;
- 21) utili elementi di giudizio nell'ipotesi che l'incremento realizzato nelle entrate extratributarie dell'esercizio 1981 risulti inferiore a quanto stabilito dall'art. 13, I° comma D.L. 38/81;

Segue all. n. 6

- 22) l'utilizzazione delle eventuali maggiori entrate, ai sensi dell'art. 13, D.L. 38/81;
- 23) notizie sullo stato di attuazione del piano di riorganizzazione e delle modifiche alla pianta organica del personale, con riferimento ai singoli servizi;
- 24) elementi in ordine ad eventuali maggiori spese per nuove assunzioni di personale ed in particolare se e in quale misura percentuale le stesse siano state coperte con entrate proprie dall'ente, ovvero abbiano inciso sulle erogazioni a consuntivo e se all'atto della delibera di nuove assunzioni vi siano state previsioni di copertura della spesa e se tali previsioni si siano o meno realizzate;
- 25) dati analitici relativi alla gestione del fondo di cui al II^o comma dell'art. 25, D.L. 153/80 e 19, l. 153/81, con indicazione dell'ammontare della spesa effettivamente sostenuta nell'anno 1979 e nell'anno 1980 per prestazioni di tipo analogo a quelle di cui alle citate disposizioni;
- 26) elementi circa l'applicazione degli artt. 3, 5, V^o comma, 6 e 7, D.L. 38/81 ed i concreti risultati ottenuti con indicazione, in particolare, dell'ammontare del gettito della tassa sulle concessioni comunali e dell'addizionale di cui agli artt. 6 e 7 cit. e precisazione se il gettito derivante da quella sui consumi di energia elettrica sia stato utilizzato per investimenti o spese correnti;
- 27) elementi in ordine alla previsione nel bilancio comunale ed alla effettiva spesa di gestione dei beni patrimoniali trasferiti ai comuni a sensi del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e della legge 23 dicembre 1978 (art. 26 bis, D.L. 38/81);
- 28) prospetto dei proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni amministrative di cui agli artt. 15 e 18 della Legge n. 10/77.

Allegato n. 7

LA

Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

nell'adunanza plenaria 11 ottobre 1982
in sede di esame della gestione degli Enti locali della Provincia
di
esaminati gli atti e udito il relatore;
considerato in

FATTO E DIRITTO

L'articolo 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n.786, nel testo sostituito dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n.51, stabilisce l'obbligo degli enti locali di trasmettere, entro trenta giorni dall'avvenuto esame da parte dell'organo di controllo, i conti consuntivi alla Corte dei conti.

L'esercizio di questa funzione della Corte, stabilito con una norma innovativa, si riferisce ai consuntivi concernenti l'esercizio 1981 e seguenti cioè a quelli da deliberare successivamente alla data di entrata in vigore della nuova normativa.

Ai fini dell'esercizio da parte della Corte della funzione di cui trattasi, oltre gli elementi richiesti alle amministrazioni degli enti locali, altri dati risulta necessario acquisire a cura del competente comitato regionale di controllo, relativamente agli enti stessi con popolazione superiore a 8.000 abitanti indicati nell'elenco allegato.

Le richieste che vengono formulate attengono a dati rilevanti ai fini dell'esame delle gestioni degli enti locali e che sono tali da venire in evidenza nell'attività svolta dal comitato di controllo.

Al presidente della competente Sezione vengono, quindi, richiesti dati (corredati da eventuali copie di documenti) in ordine alle osservazioni formulate sui bilanci di previsione, sui provvedimenti di variazione, sui conti consuntivi e sugli atti di gestione rilevanti in relazione ai vincoli ed ai divieti posti dalla legislazione relativa alla gestione degli enti locali nel 1981, con le eventuali risposte dell'amministrazione; notizie in ordine ai casi di spese ordinate fuori bilancio; a deliberare di urgenza non ratificate; ai casi di violazione al 2° comma dell'articolo 5 della legge n.153 del 1981

Segue all. n. 7

citata; alle deliberazioni a sanatoria di forniture già effettuate il cui pagamento sia stato dilazionato oltre i novanta giorni; nonché ogni altro elemento, risultante dal controllo eseguito, utile nell'esame dei conti consuntivi.

Per la esecuzione degli adempimenti elencati può essere fissato l'unico termine del 31 dicembre 1982.

P.Q.M.

fissa al 31 dicembre 1982 il termine entro il quale i dati e gli elementi richiesti devono essere depositati nella segreteria della Sezione.

Ordina che a cura della Segreteria stessa, la presente deliberazione sia comunicata al Presidente della Sezione del Comitato regionale di controllo di

IL RELATORE

F.to Francesco GARRI

IL PRESIDENTE

F.to Erminio PIETRANERA

p.c.e.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(Carlo SELVAGGIO)

Capitolo III
LA NORMATIVA SULLA FINANZA LOCALE

1. L'incidenza della riforma tributaria

Il coordinamento della finanza dei comuni, delle province e delle regioni con quella dello Stato avviene attraverso provvedimenti di legislazione ordinaria (art.119 Cost.).

Nell'esercizio di siffatta attività normativa di coordinamento, non si può non tener conto dell'altro postulato, costituzionalmente affermato, delle autonomie locali e del decentramento (art.5).

E' necessario, pertanto, che gli enti autarchici territoriali siano messi nella condizione di

esercitare effettivamente la loro autonomia, la quale, tradizionalmente, aveva modo di dispiegarsi anche attraverso la imposizione tributaria.

Negli ultimi dieci anni, a seguito della riforma del sistema tributario, iniziata con la legge 9 ottobre 1971, n. 825, l'esercizio di quest'ultima potestà è risultato molto ridotto, essendosi assunto lo Stato il potere sia di determinare il numero e la tipologia dei tributi, sia di provvedere direttamente all'esplicazione di quasi tutte le diverse sequenze attraverso le quali si svolgono i procedimenti sfocianti nella riscossione dei tributi stessi. Con il D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638, in attuazione della riforma tributaria, lo Stato, però, ha provveduto all'inserimento nel proprio bilancio di somme, da attribuire agli enti locali, per un importo quasi corrispondente a quello dei tributi da questi riscossi nel 1972.

Lo Stato, quindi, è venuto ad assumere un ruolo di distributore, tra i diversi enti, di una parte sempre crescente del reddito nazionale, mentre, correlativamente, sotto il profilo contabile, si è assistito ad una trasformazione intesa a collocare il tradizionale bilancio statale nell'ottica più ampia del bilancio nazionale.

La riduzione, così determinatasi, dell'ambito dell'autonomia finanziaria degli enti locali, ha

posto il problema dei criteri in base ai quali attribuire i fondi necessari al loro funzionamento; problema risolto in una prima fase privilegiando il criterio del fabbisogno, nel presupposto che quest'ultimo potesse desumersi dalla "spesa storica". Il criterio seguito non poteva evitare, peraltro, alcuni fenomeni distorsivi in quanto quei comuni che avevano operato un massiccio ricorso al credito - a breve termine, ma anche con l'accensione di mutui pluriennali per la copertura delle spese correnti (allora consentito in virtù del decreto legislativo luogotenenziale 24 agosto 1944, n.211) - si trovarono avvantaggiati nei confronti di quegli altri che a siffatte operazioni non avevano fatto ricorso se non in misura limitata.

Ora, a parte gli effetti sperequativi derivanti dall'applicazione del predetto criterio, si è avuta, sotto il profilo economico, una dilatazione della spesa, con l'ulteriore conseguenza che una tale situazione non poteva indefinitamente protrarsi senza incidere negativamente su tutta la finanza pubblica e, data la rilevanza da questa assunta, sull'intera economia nazionale.

Alla dilatazione della spesa hanno contribuito, tra l'altro, varie componenti, tra le quali soprattutto:

- 1) il continuo lievitare della domanda di servizi sociali, causata oltre che dall'incremento della popolazione, anche dall'acquisita coscienza dell'esistenza di nuovi strumenti per appagare nuovi bisogni;
- 2) l'incremento del deficit delle aziende di servizi sottoposte al regime dei prezzi amministrati, assolutamente insufficienti a coprire i costi;
- 3) i ritardi dei flussi finanziari dallo Stato a province e comuni, attribuibili in parte al mancato rispetto delle modalità prefissate per i vari adempimenti e, più in generale, alle difficoltà di cassa dell'ente erogatore.

Questa dilatazione si poneva come causa e componente della situazione del settore finanziario pubblico. Tra l'altro è da rilevare che alla praticata politica di indebitamento non sembra abbia sempre corrisposto un corretto e tempestivo avvio dei fenomeni del "moltiplicatore" e dello "acceleratore", quali conseguenze indotte del "deficit spending" con effetti (documentati in vari atti ufficiali dell'epoca) anche nel settore privato, che vedeva progressivamente diminuire la sua tradizionale e necessaria fonte di finanziamento, cioè il ricorso al credito.

Va anche osservato che nel predetto periodo

manovre efficaci di politica economica di tipo anticongiunturale erano condizionate dalla mancata esatta conoscenza della rilevante quota della spesa pubblica gestita dagli enti locali.

2. I primi provvedimenti relativi alla finanza locale

Su tale situazione - protrattasi a seguito del differimento, disposto con la legge 10 maggio 1976, n.356, della riforma della finanza locale - hanno iniziato a incidere, in funzione risanatoria, i decreti legge n.2 e n.946, rispettivamente, del 17 gennaio e del 29 dicembre 1977 (c.d. Stammati 1 e 2), convertiti, il primo, nella legge 17 marzo 1977, n.62, e il secondo, nella legge 27 febbraio 1978, n.43.

La manovra finanziaria da essi introdotta si è articolata secondo le seguenti linee.

Con il decreto legge n. 2 :

- a) consolidamento dei debiti a breve scadenza verso il tesoriere, attraverso la loro trasformazione in debito decennale nei confronti della Cassa Depositi e Prestiti;
- b) divieto, in via generale, per province e comuni, di contrarre finanziamenti a breve termine;
- c) divieto di nuove assunzioni ed obbligo di deli-

berare un piano di riorganizzazione e ristrutturazione degli uffici e delle aziende speciali in base a criteri di economicità di gestione e di sviluppo della professionalità dei dipendenti.

Tuttavia, ben presto è risultato evidente che, pur avendo lo Stato, con la legge 8 agosto 1977, n.547, aumentato del 25% le somme dovute agli enti locali a titolo sostitutivo di tributi soppressi, una efficace riforma della finanza locale non si sarebbe potuta realizzare se non si fosse previamente provveduto alla eliminazione dei debiti degli enti medesimi.

Con il decreto legge n.946 :

- a) è stato riconfermato il principio del pareggio del bilancio da assicurarsi attraverso trasferimenti a carico dello Stato;
- b) sono stati trasferiti allo Stato i mutui autorizzati a tutto il 1977 (1);
- c) il finanziamento statale, in favore degli enti locali, è stato articolato secondo scadenze pe-

(1) Sul tema dei mutui si veggano anche le osservazioni contenute nel capitolo IX, paragrafo 2.

riodiche;

- d) l'espansione della spesa corrente è stata consentita entro determinati limiti (7%).

Le finalità della nuova normativa erano quelle di porre dei vincoli all'attività di gestione degli amministratori degli enti locali perchè programmassero la spesa in relazione al flusso delle entrate e contenessero quella relativa al personale, preordinando, peraltro, con indicazioni di razionalizzazione i criteri per una gestione efficiente.

E per stabilire la quota di ripartizione delle entrate di ciascun ente, è stato fatto obbligo ai legali rappresentanti degli enti ed ai segretari provinciali e comunali di redigere un certificato, fondato sui dati del bilancio preventivo, sulla cui base determinare le quote di attribuzione e, quindi, i relativi trasferimenti da parte dello Stato.

3. Le riforme intese a disciplinare il settore pubblico allargato

Dalla stessa epoca (1977) ha avuto inizio una riforma più vasta volta a disciplinare la finanza di tutto il " settore pubblico allargato ".

E ciò è avvenuto attraverso una modifica

delle norme di contabilità, nella consapevolezza della necessità di programmare la spesa complessiva in relazione non al fabbisogno, ma tenendo presente l'andamento del reddito nazionale lordo.

Per realizzare tale obiettivo e pervenire, quindi, ad un reale controllo di tutta la spesa pubblica, si è ritenuto necessario:

- 1) conoscere in tempi brevi l'entità della spesa;
- 2) ricondurre a regole di uniformità l'attività gestionale di tutti gli enti interessati;
- 3) razionalizzare le esposizioni contabili delle gestioni degli enti dell'intero settore pubblico;
- 4) programmare la spesa attraverso un sistema di bilanci pluriennali;
- 5) conoscere tempestivamente i fabbisogni di cassa.

Tale complesso disegno riformatore si è realizzato attraverso una normazione i cui momenti più significativi appaiono:

- a) la legge 19 maggio 1976, n. 335, in materia di bilancio e contabilità delle regioni;
- b) il D.P.R. 24 gennaio 1978, n. 84, sostituito dal D.P.R. 18 dicembre 1979, n. 696, recante il regolamento per la classificazione delle entrate e delle spese e per l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici;

- c) la legge 5 agosto 1978, N.468, contenente la riforma della contabilità di Stato in materia di bilancio;
- d) il D.P.R. 19 Giugno 1979, n.421, recante disposizioni per il coordinamento della contabilità dei comuni e delle province, sia con la legge n.468 del 1978, sia con la legge n.335 del 1976.

Il cennato decreto presidenziale n.421 ha, fra l'altro, imposto, con disciplina valevole a partire dal bilancio 1981, l'obbligo per le province e i comuni capoluogo e per quelli con popolazione superiore a ventimila abitanti dell'adozione del bilancio pluriennale, elaborato in termini di competenza, che copra un periodo da tre a cinque anni in relazione a quanto previsto per il bilancio della regione di appartenenza.

Il bilancio pluriennale dovrebbe essere inteso siccome strumento della volontà decisionale dell'amministrazione e non semplice indicazione di auspiccate tendenze gestorie.

La " ratio " della sua istituzione parrebbe consistere nell'avvertita necessità di sostituire alla tradizionale amministrazione " per atti " una amministrazione " per progetti ".

Le innovazioni di maggior rilievo contenute nel più volte citato D.P.R. n.421, i cui principi

costituiscono il regime giuridico tuttora vigente, riguardano: una nuova classificazione delle entrate e delle spese; l'introduzione del bilancio di cassa, con la conseguenza che le previsioni di competenza e di cassa costituiscono il limite per le autorizzazioni, rispettivamente, di impegno e di pagamento; la disciplina dei mutui con il divieto della loro accensione prima della approvazione dei rendiconti; l'istituzione dei fondi di riserva; le spese per funzioni delegate; la contabilità dei servizi gestiti in economia; la disciplina dell'esercizio provvisorio; gli assestamenti di bilancio; i riepiloghi di bilancio; nonché la " codificazione " dei capitoli di bilancio, nel senso che questi ultimi, per ciascun ente, devono avere lo stesso numero di codice meccanografico.

Di rilievo, nell'ambito della suddetta normativa, la disposizione avente chiare finalità conoscitive, che impone di allegare ai conti consuntivi una illustrazione dei dati dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico di essi, con particolare riguardo a costi e risultati per ciascun servizio, programma e progetto.

4. Le norme sulla finanza locale per il 1979 ed il 1980

Con il decreto legge 10 novembre 1978, n.702 (c.d. Pandolfi I), convertito nella legge 8 gennaio 1979, n.3 e con la legge finanziaria 21 dicembre 1979, n.843, sulla scia dell'indirizzo segnato dalle leggi precedenti, sono state emanate le norme sulla finanza locale per il 1979.

Oltre al contenimento della spesa corrente (11% in generale e 13% per gli enti del Mezzogiorno), la novità di maggior rilievo è stata l'abolizione, per province e comuni, della distinzione tra spese facoltative e spese obbligatorie (2), nonché l'accollo da parte dello Stato, dei debiti degli enti locali nei confronti degli altri enti del settore pubblico allargato.

Per il 1980, le disposizioni sulla finanza locale sono contenute nel decreto legge 19 febbraio 1980, n.35, il quale, ferme restando le norme precedenti, ha ribadito, fra l'altro, il principio della deliberazione in pareggio del bilancio; pareggio garantito, come in precedenza, da trasferimenti a carico dello Stato.

(2) vedi in argomento cap. 8, paragrafo 3.

La percentuale complessiva di incremento della spesa locale è stata fissata al 18,65% rispetto al 1979 (20,75% per gli enti del Mezzogiorno e per i comuni montani del centro-nord con popolazione fino a 20 mila abitanti).

Inoltre è stato stabilito il vincolo delle spese di personale agli accordi collettivi ed è stato ribadito il divieto di assunzione di nuovi dipendenti.

Per le imprese di trasporto sono state emanate disposizioni volte al contenimento delle perdite di gestione ed alla predisposizione di un piano di ristrutturazione diretto a rendere più efficiente ed efficace l'attività gestoria delle imprese stesse.

Altre disposizioni sono state dettate allo scopo di meglio disciplinare la gestione delle aziende municipalizzate; di porre dei limiti all'incremento di alcune spese; di eliminare i disavanzi di amministrazione.

L'accensione di mutui per investimenti è stata oggetto di apposita regolamentazione.

Peraltro, nel corso del 1980 con il decreto legge 7 maggio 1980, n.153 (c.d. Pandolfi II), convertito nella legge 7 luglio 1980, n.299, è stata imposta la revisione straordinaria dei residui attivi e passivi, nell'intento generale del legislatore di realizzare prioritariamente ordine e chia

rezza sulla reale situazione finanziaria degli enti locali.

5. La nuova tendenza nei provvedimenti del 1981

Con il decreto legge 28 febbraio 1981, n.38 (c.d. Andreatta I), convertito, con modifiche, nella legge 23 aprile 1981, n.153, è intervenuta una nuova svolta nella politica finanziaria relativa agli enti locali.

La nuova tendenza - proseguita peraltro anche nel 1982 - sembra abbia avuto quale momento qualificante un recupero delle entrate proprie degli enti locali attraverso un loro aumento percentuale più alto delle entrate da "trasferimento".

Le nuove disposizioni, oltre a stabilire un piano triennale di intervento della Cassa Depositi e Prestiti in favore degli investimenti degli enti locali, hanno dettato una particolare regolamentazione per ciò che attiene alla certificazione del bilancio, mirata a fornire notizie circa il livello dei servizi ed a consentire, quindi, di determinare criteri oggettivi di valutazione, nonchè di superare gradualmente il parametro della "spesa storica" per il finanziamento degli enti; tendenza, questa ultima, suggerita dall'esa

me dei dati finanziari desunti dai certificati, sui bilanci, la cui elaborazione ha evidenziato l'esistenza di rilevanti squilibri nella distribuzione della spesa storica assunta a base dei trasferimenti di fondi dallo Stato a province e comuni.

Pertanto, per risolvere il problema della attribuzione dei fondi in chiave perequativa, il cennato decreto legge n.38 ha preso in considerazione:

- 1) una diversa espansione delle spese per beni e servizi, utilizzando quale parametro di riferimento il "prodotto interno lordo nazionale" per gli enti economicamente meno dotati, ed il tasso della svalutazione monetaria per gli altri;
- 2) l'istituzione di trasferimenti aggiuntivi a carico di un fondo perequativo;
- 3) la concessione di mutui con ammortamento a carico dello Stato.

Le linee generali di quest'ultima legislazione continuano a fondarsi sull'intervento finanziario dello Stato, prevedendosi, infatti, che per il 1981 vengano corrisposte a ciascun comune o provincia somme di importo pari alle erogazioni del 1980, a titolo di trasferimento ordinario, nonchè di contributi a pareggio del bilancio con la

maggiorazione del 16%.

In ogni caso, è previsto un contributo integrativo a pareggio in favore degli enti che risultino deficitari, quando i trasferimenti ordinari non coprano le spese correnti insieme con le quote di capitale per rimborso di prestiti.

Le nuove tendenze gestionali si manifestano anche con l'art.2 del predetto decreto legge 28 febbraio 1981, n.38, il quale dispone che il disavanzo di amministrazione sia da finanziare con mezzi ordinari, comprese le entrate tributarie ed extratributarie e fatta esclusione dei trasferimenti statali.

La cennata disposizione pare collocarsi nell'ottica della ricostituzione di una posizione autonomistica dell'ente locale, intesa al raggiungimento di un equilibrio finanziario che in parte è da ricercare proprio all'interno della gestione. Nell'ambito di questa sono da considerare, oltre ai consueti limiti di espansione della spesa, anche il potenziamento delle entrate proprie dello ente attraverso mutamenti d'indirizzo che tendono, innanzi tutto, alla rivalutazione della capacità impositiva, con riguardo a imposte, tasse e prezzi pubblici dei servizi.

In tale ambito assumono particolare rilievo:

a) la facoltà di istituire per il 1981 un'addi-

zionale del 20% su imposte comunali pubblicità e diritti di pubblica affissione, nonché sulle tasse di occupazione permanente e temporanea di spazi ed aree pubbliche (art.6);

- b) l'aumento del 50% per le tasse sulle concessioni comunali (art.5, 5° co.);
- c) l'obbligo di determinare la tariffa per i servizi di raccolta, allontanamento, depurazione e scarico di acque di rifiuto, trova, nel decreto legge n.38 del 1981, criteri volti alla semplificazione delle procedure di determinazione, accertamento e riscossione (art.3).

Mentre è da ritenere che, nell'ambito del sistema di vincoli e correlazioni propri della legge, il maggior gettito è destinato a risolversi a vantaggio del bilancio corrente e, quindi, della riduzione del disavanzo economico, diverso discorso va fatto, invece, per l'addizionale all'imposta erariale sul consumo dell'energia elettrica. Questa può essere facoltativamente istituita sui consumi dell'energia elettrica impiegata per qualsiasi uso nelle abitazioni, con esclusione delle c.d. fasce sociali (art. 7).

Di tale addizionale deve farsi, infatti, separata menzione in ragione della destinazione dei relativi proventi, che non confluiscono automaticamente nelle risorse destinate al finanziamento

del fabbisogno corrente del 1981, ma possono essere utilizzati senza vincolo di destinazione per investimenti, ovvero per spese correnti in aggiunta agli incrementi consentiti dalla legge.

Sempre nel quadro delle considerazioni sin qui svolte si colloca la norma che riguarda la INVIM, imposta per la quale deve essere previsto in bilancio un incremento del 16% rispetto alle entrate definitivamente previste nel bilancio 1980, con la precisazione, peraltro, che qualora a fine esercizio gli accertamenti risultino inferiori alle previsioni, la differenza verrà corrisposta dallo Stato, entro i limiti del disavanzo della gestione di competenza del 1981.

Nella prospettiva del miglioramento delle entrate degli enti è da porre anche la norma che dispone che le entrate extratributarie debbano essere previste nel bilancio 1981 per importo non inferiore a quello del 1980 incrementato del 18% (art.13).

La disposizione in questione, applicando alle entrate predette un tasso di espansione corrispondente a quello medio della spesa corrente, nel riferirsi ai proventi dei servizi pubblici, lascia tuttavia fuori dal suo campo d'azione una serie di cespiti che invero non consentono una prevalutazione così rigida, e cioè i fitti attivi, canoni, censi, interessi su anticipazioni e crediti, utili

netti dei servizi municipalizzati e provincializzati, concorsi, rimborsi e recuperi da enti del settore pubblico e da altri soggetti, poste correttive e compensative delle spese.

Quanto ai servizi pubblici occorrono talune precisazioni sia per quelli gestiti in economia, sia per quelli gestiti mediante apposita azienda.

Sotto il primo aspetto va considerato l'art. 17, secondo il quale le spese relative ai servizi di carattere produttivo, gestiti in economia, concernenti l'acquisto di beni destinati ad essere riceduti direttamente o previa trasformazione, sono iscritte nella misura corrispondente ai prevedibili fabbisogni, mentre l'eventuale maggiore importo della previsione di spesa deve trovare totale compensazione nell'aumento delle previsioni iscritte per il corrispondente servizio.

Al criterio del tendenziale adeguamento delle tariffe al costo dei servizi, si ispira anche il previsto aumento della tassa per la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani, nonché l'obbligo di istituzione della stessa da parte dei comuni che usufruiscono, a carico del bilancio dello Stato, del contributo a pareggio.

Per le aziende municipalizzate, e in particolare quelle di trasporto, si introduce l'obbligo di deliberare una tariffa minima per i percorsi

urbani e l'adeguamento del prezzo degli abbonamenti.

Sull'altro versante, e cioè quello della spesa, prosegue il criterio dell'espansione regolata, risultando fissato, in via generale, il livello massimo di aumento (16%), destinato a combinarsi, però, con l'altro criterio del limite diversificato in relazione alla destinazione delle risorse e, quindi, in considerazione anche dei vari settori di intervento.

Va ancora rilevato che il predetto limite del 16% è elevato, con chiari intenti perequativi, al 18% per i comuni la cui spesa pro-capite, risultante dai bilanci preventivi 1979, sia inferiore al 110 per cento della media nazionale, in riferimento alla classe di popolazione ed analogo criterio vale per i comuni terremotati.

In realtà, le percentuali effettive di espansione risultano rispettivamente del 17 e 19 per cento, in relazione alla norma dell'art.14, 3° comma, che prevede l'aumento di "un punto percentuale a congruaggio delle percentuali di incremento di cui all'art. 21 del decreto legge 7 maggio 1980, n.153, convertito, con modificazioni, nella legge 7 luglio 1980, n.299".

Un breve accenno merita la gestione del personale, materia per la quale, pur non valendo i richiamati limiti di incremento, esiste un preciso

aggancio alla contrattazione collettiva, nel senso che nei relativi stanziamenti non possono comprendersi oneri non approvati in conformità dell'art. 6 del decreto legge n.946 del 1977.

Il legislatore viene, così, a fornire puntuali indicazioni parametriche in ordine ai limiti di incremento di detta spesa, ancorandola all'applicazione del contratto del settore.

E ciò non è privo di importanza dal momento che nel sistema, solo per le spese di nuove assunzioni di personale, è ammessa l'eventuale copertura a consuntivo mediante trasferimenti appositi da parte dello Stato.

Per quanto riguarda il settore del trasporto pubblico (anch'esso escluso dai limiti di incremento), è consentita nei bilanci degli enti locali - per il ripiano della perdita di gestione delle aziende, i contributi ad aziende e consorzi, nonché per i servizi gestiti in forme diverse - una previsione di spesa pari a quella del 1980, con un incremento massimo del 12%. La norma si collega all'altra già vista che riguarda l'obbligo di aumento delle tariffe. Disposizione di chiusura in argomento è quella secondo la quale la copertura a consuntivo di maggiori oneri verrà assunta dallo Stato entro il limite massimo del 16%, mentre la eventuale eccedenza da tale limite dovrà essere coperta con maggiori entrate proprie o con eventuali

economie su altre spese.

Il potenziamento della capacità di gestione in senso autonomistico si manifesta anche per le spese per investimento e per il relativo indebitamento.

Secondo l'art.11 del decreto legge 7 maggio 1980, n.153, gli enti locali possono, solo a fronte della manifesta indisponibilità della Cassa depositi e prestiti, contrarre mutui con istituti di credito diversi per le spese di investimento di cui all'art.19 del decreto legge 10 novembre 1978, n.702.

La normativa trova ulteriore puntualizzazione nel decreto legge n.38 del 1981, il quale prevede la facoltà per comuni e province di far ricorso all'assunzione di mutui presso istituti di credito diversi dalla Cassa DD.PP. (art.11):

- a) per i finanziamenti degli aumenti d'asta e della revisione prezzi di opere finanziate dagli stessi istituti con contratti stipulati alla data del 31 dicembre 1980;
- b) per gli investimenti finanziabili dalla Cassa depositi e prestiti, per i quali la Cassa abbia manifestato la propria indisponibilità, ovvero per investimenti diretti alla creazione di zone industriali e artigianali;
- c) per i finanziamenti degli investimenti che non

rientrano fra quelli sub b).

Il maggior onere di ammortamento di mutui di cui alla lett. b), rispetto a quello relativo ai mutui della Cassa depositi e prestiti, nonché l'intero onere dei mutui di cui alla lett. c), devono essere fronteggiati senza che ne consegua aggravio per il bilancio dello Stato.

Ciò significa, per gli enti che chiedono il trasferimento a pareggio, che il costo di tali mutui potrà avvenire soltanto con l'espansione delle entrate, ovvero con la riduzione di spese correnti.

6. Cenni sull'evoluzione normativa degli anni successivi

La presente relazione concerne la gestione degli enti locali nel 1981 e quindi si rapporta alla disciplina sulla finanza locale dettata per questo anno.

Fermarsi, però, all'esame di questa normativa impedirebbe, da un lato, di dimostrare una mancata consapevolezza della sua funzione di mero momento transitorio di una evoluzione legislativa che deve concludersi in una nuova disciplina delle autonomie e della finanza locale; dall'altro non consentirebbe di dare giustificazione a scel-

te operate nella esposizione condotta nei capitoli seguenti che sono state assunte tenendo conto della evoluzione avutasi nell'anno successivo.

Rimane fuori dall'osservazione quanto deliberato sul tema della finanza locale nel corrente anno 1983 dal Parlamento, in quanto è con riferimento all'esame della gestione delle provincie e dei comuni nel 1982 - e cioè nella prossima relazione - che risulterà meglio funzionale il raccordo con le disposizioni di recente emanate.

Appare importante rilevare che l'affiorare delle nuove tendenze esposte ha trovato nel 1982 sostanziale conferma. Anche per quest'ultimo anno è stato provveduto con decretazione d'urgenza: è stato, infatti, emanato il decreto legge 22 dicembre 1981, n.786 (c.d. Andreatta II), convertito con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n.51.

L'obiettivo ritardo con cui le note difficoltà di cassa del bilancio statale hanno condizionato la corresponsione della IV rata dei trasferimenti spettanti ai comuni e alle provincie per il 1981 non ha potuto non influire sulla generale impostazione della normativa finanziaria relativa al 1982.

Questa, infatti, ha dovuto necessariamente puntare ad una maggiore incentivazione delle entrate proprie degli enti. Sicchè si è venuto

chiaramente evidenziando un ritorno della impostazione del bilancio al principio classico secondo cui è il flusso dell'entrata che determina correttamente il corrispondente volume della spesa.

Consequente a tale generale linea di tendenza è l'obbligo di dare specificamente atto nella deliberazione di bilancio dell'applicazione delle norme sulle entrate correnti dell'ente, mentre la dimostrazione della quantificazione degli stanziamenti d'entrata deve essere fornita con il certificato finanziario, i cui dati indicano - fra l'altro - la percentuale dell'auspicato incremento rispetto agli accertamenti del 1981.

Restano fermi, ovviamente, gli obiettivi fondamentali del pareggio finanziario ed economico, perseguito peraltro attraverso l'introduzione di incisive innovazioni che possono così riassumersi:

- 1) il concorso statale al finanziamento dei bilanci degli enti locali non è più una variabile che garantisca comunque il pareggio, una volta che gli enti abbiano puntualmente osservato i vincoli dalla legge posti tanto alle previsioni di entrata, quanto a quelle di spesa, ma costituisce un "quid" predeterminato, con la conseguenza che, per raggiungere il pareggio, ciascun ente deve necessariamente contare sul-

- l'incremento delle entrate proprie in alternativa alla riduzione delle spese;
- 2) viene abbandonato il sistema della specifica regolamentazione della spesa per singoli comparti, ricorrendosi, invece, alla fissazione di un limite massimo per la spesa corrente complessiva, da calcolarsi non più sulla base delle previsioni, bensì sulla base degli impegni 1981, con una maggiorazione del 16% in relazione al tasso di inflazione previsto;
 - 3) è sensibilmente accentuata la differenziazione tra gli enti, in base al livello di spesa corrente pro-capite raggiunto nel 1980, alla appartenenza ai territori in cui opera la Cassa del Mezzogiorno, o alle categorie di enti più o meno colpiti dai noti eventi sismici ed, infine, a seconda che essi debbano - o meno - ricorrere alla contribuzione statale integrativa di cui all'art.5 bis;
 - 4) è introdotto un vincolo di cassa per le province ed i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, i cui pagamenti per spese correnti non possono superare di oltre il 16% l'ammontare dei pagamenti disposti per le medesime spese (in conto competenza e in conto residui) nel 1981; tale limite può essere elevato dal Ministro del Tesoro, su proposta del

Ministro dell'Interno, soltanto per indilazionabili esigenze di singoli comuni e province.

Vi sono, peraltro, riflessi delle norme emanate per il 1982, anche sulla gestione dell'esercizio precedente.

Infatti, i trasferimenti statali e i contributi a pareggio dei bilanci comunali e provinciali 1981, di cui agli articoli 13, quarto comma, 14, ultimo comma, 15, secondo comma, 19, secondo, quarto e sesto comma, 24 e 26 bis, ultimo comma, del decreto legge 28 febbraio 1981, n.38, vengono corrisposti dal Ministero dell'Interno con riduzione del 60% dell'avanzo di gestione della competenza 1981.

Da quanto fin qui esposto, emerge che, pur essendosi verificati, prima del 1981, rilevanti fenomeni positivi in ordine alla razionalizzazione del settore ed al contenimento della spesa di province e comuni, alcuni problemi di fondo non hanno trovato adeguata soluzione; anzi, si sono sempre ripresentati, con cadenza annuale, creando non poche difficoltà agli amministratori locali.

Tali problemi hanno riguardato soprattutto:
a) l'impossibilità di realizzare una attendibile programmazione a causa della mancanza di certezza delle risorse disponibili, dovuta alla annualità dei provvedimenti legislativi di-

sciplinanti la materia in esame (provvedimenti, peraltro, varati quasi sempre ad anno finanziario già iniziato);

- b) la sperequazione tra enti in relazione alla misura delle risorse trasferite dallo Stato;
- c) la prevalenza data alla problematica relativa alle spese di parte corrente rispetto a quella per investimenti.

Può concludersi che con i provvedimenti legislativi sulla finanza locale per il 1981 e il 1982 si è venuta a delineare una inversione di tendenza.

Infatti, sebbene si sia proceduto ancora con una normazione a carattere annuale, sono state introdotte indicazioni aventi valore pluriennale, principalmente per il settore degli investimenti.

Sono stati, inoltre, adottati, per la prima volta, criteri e fondi di perequazione, tesi in gran parte ad eliminare i divari esistenti tra enti con la stessa popolazione ed analoga situazione economico-sociale, nonchè tra quelli del nord e quelli del Mezzogiorno.