

CAMERA DEI DEPUTATI

ATTI PARLAMENTARI — IX LEGISLATURA

Doc. LXIX-bis
n. 2

CORTE DEI CONTI

SEZIONE ENTI LOCALI

Deliberazione e Relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio finanziario 1982

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

VOLUME I

Deliberazione n. 9/1984

Comunicata alla Presidenza l'11 agosto 1984

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

PAGINA BIANCA

**Deliberazione e Relazione sui risultati dell'esame
della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali
per l'esercizio finanziario 1982**

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

VOLUME I

Deliberazione n. 9/1984

Il presente documento, recante la deliberazione e la relazione della Corte dei Conti — Sezione Enti Locali — sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio 1982, si compone dei seguenti volumi:

Volume I - *Deliberazione n. 9/1984.*

Volume II - *Risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali.*

Volume III/1 - *La gestione finanziaria degli enti assoggettati ad esame speciale.*

Volume III/2 - *La gestione finanziaria degli enti assoggettati ad esame speciale.*

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE ENTI LOCALI

composta dai Signori Magistrati:

Presidente Avv. ERMINIO PIETRANERA; Prof. FRANCESCO GARRI; Dott. FELICIANO SERRAO; Dott. VINCENZO BUONASSISI; Dott. NAZARENO FORTUNI; Dott. CLAUDIO DE ROSE; Dott. SILVANO PALUMBO; Dott. SERGIO RISTUCCIA; Dott. VITO MINERVA; Dott. MASSIMO BUCCILLI; Dott. ANTONINO SANCETTA; Dott. BARTOLOMEO MANNA; Dott. GIUSEPPE BERLIRI; Dott. MARIO GIAQUINTO; Dott. CORRADO VALVO; Dott. MASSIMO VARI; Dott. GIOVANNI BENCIVENGA; Dott. GLAUCO DE SETA; Dott. ANTONIO SCIARRETTA; Dott.ssa RITA ARRIGONI PALLOTTA; Dott. LUIGI CONDEMI;

udite nelle adunanze del 14, 21, 28, 29 e 30 maggio 1984 le relazioni dei Magistrati della Sezione sulle singole parti della relazione al Parlamento;

udita nell'adunanza del 31 maggio 1984 la relazione finale del Consigliere Prof. FRANCESCO GARRI;

CONSIDERATO

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

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

2. – Nella corrispondente relazione dello scorso anno ci si è soffermati sulla nuova funzione attribuita alla Corte dei conti, nel contesto della recente evoluzione legislativa in tema di finanza locale, per notare, fra l'altro, come l'esame dei conti consuntivi commesso alla Corte non sia esteso a tutti gli Enti locali, ma limitato alle Province nonché ai Comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti che, tuttavia, rappresentano 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, potrebbero offrire un campo d'indagine significativo e consentire rilevazioni a livello di aggregazione sufficientemente adeguate con la presenza, in tale compendio, di grandi e medie città, in cui la problematica dell'Ente locale si manifesta in tutte le sue possibili componenti.

Senonché, come lo scorso anno deve constatarsi la inadempienza degli Enti locali all'obbligo di trasmettere i conti.

Al 30 maggio 1984, data della presente deliberazione, risultano presentati 686 conti consuntivi su un totale di 1.322 conti che dovevano pervenire, ma dei conti presentati ben 182 sono stati depositati presso la Corte dopo il 30 aprile, in tempo cioè troppo ravvicinato alla data della deliberazione conclusiva della relazione al Parlamento perché i dati forniti potessero essere utilizzati.

A determinare il ritardo ha indubbiamente contribuito lo spostamento del termine per la presentazione dei conti da parte dei tesoriери degli Enti locali, disposto con il decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con modificazioni nella legge 26 aprile 1983, n. 131.

Persiste, comunque, la situazione di diffusa inadempienza che è aggravata dalla circostanza che molte Amministrazioni, che pur hanno presentato i conti, non hanno corrisposto alle richieste di atti, informazioni e dati, strumentali all'esercizio delle funzioni della Corte, con riflessi non secondari sulla completezza della relazione al Parlamento.

Tale fenomeno verificato e censurato anche lo scorso anno merita un ulteriore accenno, poiché l'omessa presentazione dei consuntivi — ove dovesse ulteriormente consolidarsi tale costume — comporta il rischio di perdita di significatività della stessa funzione referente, sia per la incompletezza della informazione che verrebbe in conseguenza fornita, sia soprattutto perché l'oggetto del referto verrebbe a restringersi proprio a quella parte dell'Amministrazione locale che si è dimostrata più diligente: e ciò sarebbe oltretutto profondamente iniquo e contraddirebbe la stessa *ratio* della norma che non può non volere che l'attenzione della Corte sia indirizzata, in particolar modo, verso quelle gestioni che risultano più deficitarie o peggio amministrate.

In linea generale infatti, risultano inadempienti le stesse Amministrazioni che già non avevano inviato il conto nell'anno passato. Sembra doversi, allora, argomentare che il perdurante inadempimento non possa essere solamente addebitato, come era lecito pensare nel precedente anno, a cause occasionali o eccezionali, ma addebitato a carenze strutturali organizzative oppure, più verosimilmente, ad un atteggiamento chiaramente elusivo degli obblighi di legge.

Ciò comporta, inoltre, il determinarsi di una situazione deprecabilmente discriminatoria tra Amministrazioni adempienti e le altre che non lo sono, finendo per risultare evidenziati solo i comportamenti ed i dati delle prime che per il fatto stesso dell'invio dei conti risultano essere le più sensibili alla volontà del legislatore e probabilmente, in linea generale, le più corrette.

Richieste da parte della Corte di esercizio del controllo sostitutivo (stimolando come già è stato fatto l'attività dei Comitati regionali di controllo per la verità non sempre dimostratasi efficace) ovvero iniziative perché siano sanzionate condotte traducentisi nella omissione di atti dovuti per legge, saranno attuate con una decisa azione, ma si ritiene opportuno richiamare l'attenzione del Parlamento sul cennato fenomeno, affinché vengano eventualmente previste «normativamente» più efficaci misure a che le Amministrazioni adempiano a quanto loro richiesto ed in tempi tali che sia possibile alla Corte di assolvere tempestivamente, oltre che con completezza, alle funzioni demandate.

A titolo meramente esemplificativo, basterà indicare che potrebbe risultare utile condizionare la corresponsione dei finanziamenti statali all'avvenuta trasmissione, nei termini, dei conti alla Corte.

3. — Va anche riferito come con apposite deliberazioni (n. 2 e 2 *bis* del 5 marzo 1984) sia stato precisato ai Comitati regionali di controllo il collegamento che logicamente si instaura tra l'esercizio delle funzioni loro attribuite e quelle diverse ed autonome della Corte.

L'estendersi della concreta disponibilità alla collaborazione fa rimanere sempre più isolate posizioni diverse che, peraltro, trovano fondamento in prevalenza nella inidoneità delle strutture esistenti ed in concezioni dell'attività di controllo formalisticamente intesa.

Va, quindi, confermata la proposta dello scorso anno di attribuire un più penetrante controllo ai Comitati regionali con una esplicita formulazione normativa.

4. - Le norme sulla finanza locale per il 1982 contengono una novità di non poco rilievo nella impostazione di fondo che presiede all'intervento dello Stato nel finanziamento degli Enti locali: il perseguimento del pareggio del bilancio non avviene più attraverso trasferimenti a copertura del disavanzo, una volta che gli Enti abbiano osservato i vincoli posti dalle norme, sibbene mediante la fissazione di una somma globale prestabilita, con la conseguenza che per realizzare il pareggio medesimo, ciascun ente non può che contare sull'incremento delle entrate proprie e/o sulla riduzione delle spese.

Siffatta nuova impostazione appare volta al perseguimento, tra l'altro, di due obiettivi ritenuti fondamentali:

- a) predeterminare un limite massimo di risorse statali spendibili in ambito locale;
- b) responsabilizzare ulteriormente gli amministratori di Province e Comuni nell'adempimento dei loro compiti istituzionali.

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

Avvertita poi, l'esigenza di rendere la relazione della Sezione funzionale agli obiettivi di politica economica perseguiti dal Parlamento, obiettivi che attualmente tendono ad una razionalizzazione della spesa, specie per quanto riguarda il rapporto costi-ricavi dei servizi a domanda individuale, si è inteso soprattutto disegnare una mappa, quanto più possibile analitica, degli innumerevoli canali di spesa, attraverso l'esposizione delle differenziate predisposizioni in termini finanziari, che le singole gestioni esaminate hanno dato, del quadro normativo delle funzioni, proprie o delegate, schematizzato nella vigente struttura dei bilanci.

L'esame è stato condotto distintamente per le Amministrazioni provinciali e per un campione di Amministrazioni comunali.

5. - Per le Amministrazioni provinciali il programma di esame di tutti i conti consuntivi ha dovuto dimensionarsi a quelli pervenuti (75 su 92) che costituiscono, peraltro, rispetto a tutte le Amministrazioni provinciali l'82,2%, in termini di popolazione ed il 79,65% in termini di spesa corrente di competenza, cioè un campione sufficientemente significativo sia dal punto di vista quantitativo, che da quello geografico, considerato che vi sono rappresentate tutte le Regioni, anche se in misura percentuale diversa.

L'esame delle gestioni finanziarie delle Province si è incentrato, per quanto concerne la parte corrente, principalmente sul lato delle spese, dato lo scarso rilievo che le entrate hanno per una valutazione della gestione.

Infatti, se la finanza locale è prevalentemente finanza derivata, la finanza provinciale lo è quasi esclusivamente.

I dati globali delle spese correnti mostrano come la somma dei residui di precedenti gestioni e degli impegni in conto competenza (ivi incluse le quote di capitale dei mutui in estinzione) ammontano a L. 3.708 miliardi circa (L. 1.080 miliardi pari al 29,11% da residui e L. 2.628 miliardi pari al 70,89% da impegni in conto competenza).

Su questo complessivo ammontare risultano disposti pagamenti per L. 2.521 miliardi (67,98%) per cui i residui passivi da riportare all'esercizio successivo sono risultati L. 1.187 miliardi (32,02%).

Nel 1982, globalmente, il tasso di smaltimento dei residui provenienti dagli esercizi precedenti è stato del 61,80%, oltre ad eliminazioni per il 13,28%; gli impegni di competenza sono stati inferiori alle previsioni in misura pari all'8,26% ed il tasso di produzione di nuovi residui sugli impegni di competenza è stato pari al 27,07%.

I rapporti percentuali descritti, se riferiti alle singole gestioni, presentano sensibili oscillazioni.

Analoghe oscillazioni si rilevano dai risultati dell'analisi delle spese correnti secondo la classificazione funzionale, condotta con riferimento ai pagamenti (in conto competenza e in conto residui), al fine di meglio evidenziare l'effettiva utilizzazione delle risorse disponibili. Ciò rispetto ai dati che risultano dai pagamenti complessivi, che si suddividono in ordine decrescente tra spese per istruzione e cultura, 27,43%; per trasporti e Comunicazioni, 26,60%; per interventi nel campo sociale e delle abitazioni, 18,82%; di Amministrazione generale, 16,92%; per interventi nel campo economico, 7,20% e per oneri non ripartibili, 3,03%.

Le oscillazioni cui si è fatto cenno rendono conto della estrema varietà in cui si articola il complesso delle Amministrazioni provinciali in relazione a caratteristiche territoriali, geografiche, economiche ed ambientali.

L'esame comparativo fra le varie gestioni, condotto nel volume allegato alla presente deliberazione, che tiene conto dei valori percentuali medi suddetti, può fornire indicazioni e comunque ha consentito di evidenziare taluni significativi fenomeni di gestione.

Una attendibile analisi economica delle gestioni non può fondarsi su dati meramente finanziari, anche se esposti in termini di categorie economiche, in assenza di coerenti sistemi di rilevazione dei fenomeni economici connessi e della predisposizione di conferenti parametri di raffronto.

Sulla scorta dei dati desumibili dalla attuale struttura dei bilanci e dei conti consuntivi, si è ritenuto utile un raffronto, sotto il profilo della classificazione economica, fra dati di previsione e dati di consuntivo; un esame comparativo fra le varie gestioni in ordine alla composizione della spesa secondo le categorie economiche; una valutazione della diversa incidenza delle singole categorie sul totale della spesa in termini di impegni e di pagamenti.

Il tentativo di analisi basato sulla fisiologica rigidità delle spese per il personale, per gli interessi e per il rimborso di mutui, ha assunto, sia pure in termini di larga massima, come indicatore quanto meno tendenziale della economicità delle gestioni di parte corrente la misura in cui le spese per acquisto di beni e servizi incidono sulla spesa totale.

Essa, infatti, può ritenersi indicativa dei limiti in cui la gestione riesce a sottrarsi al condizionamento delle spese consolidate, determinando una certa flessibilità di adeguamento alla variabilità delle esigenze locali.

L'analisi ha confermato il rilevante condizionamento esercitato dal livello delle spese caratterizzate da rigidità e indilazionabilità (personale, interessi e rimborso di mutui) su quello delle spese relative all'acquisto di beni e servizi, tanto in termini di impegni che di pagamenti.

Infatti mentre nell'ambito delle gestioni esaminate le spese di personale, che in termini di impegni rappresentano mediamente il 36,60% delle spese correnti, in termini di pagamenti rappresentano il 45,67%; gli interessi passivi rispettivamente il 12,08% ed il 15,93%; le quote di capitale dei mutui rispettivamente il 2,95% ed il 3,75%; le spese per acquisto di beni e servizi, invece, rappresentano rispettivamente il 31,70% ed il 20,27%.

6. — Nel settore degli investimenti delle Amministrazioni provinciali, l'analisi condotta (75 Enti su 92) sulle entrate relative è stata, anzitutto, intesa a depurare le risultanze complessive di bilancio dalle riscossioni di crediti, e, segnatamente dai prelevamenti di somme dalla Tesoreria statale che hanno sui dati finanziari una elevatissima incidenza, ma costituiscono dei meri movimenti di fondi.

L'entrata per investimenti, così quantificata in termini di più stretta connessione tra rappresentazione finanziaria e realtà gestionale, risulta costituita, per la gestione dei residui e quella della competenza congiuntamente considerate, da accertamenti per L. 1.637 miliardi e da riscossioni per L. 617 miliardi. L'incidenza percentuale delle riscossioni sui corrispondenti accertamenti è, pertanto, del 37,68%.

L'elaborazione dei dati ha fornito riprova del fatto che l'entrata del comparto degli investimenti deriva essenzialmente dalle accensioni di prestiti a lungo termine ed è caratterizzata da un elevatissimo scarto tra accertamenti e riscossioni, sia nella gestione dei residui che in quella della competenza, per cui il dato veramente significativo è quello relativo alle riscossioni.

L'area delle spese per investimenti che coincide con quella delle spese in conto capitale (Titolo II) — depurata di quelle spese che sono rappresentative di meri movimenti di fondi e, segnatamente, dei versamenti alla tesoreria provinciale dello Stato, di entità assai elevata — interessa soprattutto la gestione dei residui, con la ulteriore conseguenza della maggiore significatività dei pagamenti rispetto agli impegni.

Tenuto, quindi, conto dei soli pagamenti, e senza distinzione tra il conto dei residui e quello della competenza, è stata condotta una indagine relativa soltanto a 62 Amministrazioni provinciali che hanno trasmesso i conti (non avendo le altre fornito gli elementi richiesti) per individuare nel complesso della spesa in conto capitale di queste Province (L. 574 miliardi) la quota parte specificatamente riferibile agli investimenti in senso stretto, vale a dire a quelli che si sono concretizzati, da un lato nella realizzazione di opere pubbliche, in acquisti immobiliari e mobiliari dall'altro in manutenzioni straordinarie.

Da questa indagine è emerso che l'incidenza percentuale dell'ammontare dei pagamenti per «acquisti» sul totale è del tutto trascurabile, rimanendo essa al di sotto del valore del 3%, donde i pagamenti in buona sostanza è come se corrispondessero esclusivamente ad erogazioni effettuate per la realizzazione di opere pubbliche e raggiungono l'importo di L. 453 miliardi.

La ripartizione degli stessi tra le varie Sezioni, ha consentito di individuare i settori nei quali maggiormente hanno inciso i più importanti investimenti delle Amministrazioni provinciali che si concretizzano in opere pubbliche e quindi in un sicuro potenziamento della capacità di «servizio» degli Enti.

Risultano al primo posto gli investimenti nel campo dell'istruzione e cultura (41,49%), cui seguono quelli dei trasporti e comunicazioni (37,43%), oneri non ripartibili (14,47%), azioni ed interventi nel campo economico (2,74%), azioni ed interventi nel campo sociale e delle abitazioni (2,27%) e amministrazione generale (1,60%).

Quanto ai pagamenti per manutenzione straordinaria di maggiore importo risultano quelli concernenti il settore trasporti e comunicazioni (che assorbe il 76,69% del totale);

seguono amministrazione generale (11, 39%) e istruzione e cultura (9,91%) mentre gli importi relativi agli altri settori non raggiungono in termini percentuali l'unità.

Limitando il discorso ai pagamenti effettuati per opere pubbliche, acquisti e manutenzioni, la loro incidenza pro-capite, cioè il rapporto tra mezzi erogati e popolazione servita, è risultato mediamente di L. 16.800.

7. – La visione d'insieme che scaturisce dalle analisi finanziarie condotte individua nelle Amministrazioni provinciali Enti prevalentemente, se non esclusivamente, erogatori di servizi.

L'apparente prevalenza delle spese di investimento su quelle correnti, emergente dall'esame dei bilanci provinciali è dovuta all'inclusione fra gli impegni e i pagamenti in conto capitale dei puri movimenti di fondi, quali i versamenti bancari e quelli presso la Tesoreria statale. Al netto di tali movimenti di fondi l'ammontare degli impegni e dei pagamenti in conto capitale si riduce notevolmente e, se percentualmente raffrontato agli omologhi dati per spese correnti, ne rappresenta il 69,86% per impegni ed il 47,03% per i pagamenti.

Se infine si consideri l'ammontare dei soli pagamenti significativi di effettivi investimenti il rapporto si riduce ulteriormente al 30,59%.

Le analisi condotte portano a considerare che sostanzialmente solo una marginale area di intervento presenta i caratteri delle funzioni programmatiche, risultando nettamente privilegiata l'attività operativa. Il compito di Enti intermedi assegnato alle Province, si riduce, così, allo svolgimento di funzioni pressoché analoghe a quelle svolte dai Comuni (per competenza propria o delegata) in limitati settori di attività (istruzione, viabilità, trasporti) sottratti alla competenza di detti Enti.

A ciò aggiungasi che gli interventi rientranti nelle funzioni programmatiche spesso si traducono nel trasferimento di fondi o di contributi ad altri organismi per la predisposizione di piani o programmi solo genericamente definiti.

A fronte di ciò stanno i rilevanti oneri della attività di supporto che non sono soltanto quelli di cui all'apposita voce «Amministrazione generale», ma anche altri, talvolta ancor più rilevanti, inseriti in altri comparti di spesa, ma attinenti ugualmente a prestazioni strumentali di personale o di beni.

Le analisi sui dati di gestione, desunti dai conti consuntivi, danno conferma della esigenza, già avvertita in sede politica, di una ridefinizione del ruolo della provincia che è anche esigenza di economicità di questo come di ogni altro settore pubblico.

In tale quadro sembra debba essere operata una scelta tra attribuzioni di funzioni programmatiche in campo economico e territoriale e funzioni operative, in quanto la realtà dimostra che una congiunta attribuzione fa perdere l'incisività all'azione e induce a privilegiare l'attività operativa, rendendo così scarsamente efficace, e, talvolta, quasi lontana dagli interessi propri degli Enti che commettono a terzi le incombenze relative, la competenza in materia di programmazione.

8. – Per le Amministrazioni comunali anche quest'anno, pur avendo effettuato rilevazioni in ordine alle gestioni di tutti gli Enti che hanno presentato i conti, si è individuato un campione ritenuto sufficientemente significativo. Si è trattato di un campione altresì obbligato, in quanto i risultati dell'esame condotto dalla Sezione sui dati relativi ai 611 Comuni che hanno trasmesso i conti non si presentavano, a causa della disomogenea distribuzione geografica e demografica degli Enti, a significative aggregazioni nel loro complesso, ai fini di una indagine di carattere globale sulle problematiche gestionali della finanza locale.

Risultando largamente rappresentati soltanto i Comuni capoluogo e quelli con popolazione superiore a 60.000 abitanti, (in misura superiore all'80%), si è ritenuto di individuare,

nel complesso degli stessi, con l'integrazione dei Comuni capoluogo di provincia, con popolazione inferiore, nonché di quelli che avevano registrato il più elevato incremento di spesa nell'ultimo triennio, un campione sufficientemente significativo ai fini anzidetti.

Tale campione, costituito da 92 Enti distribuiti fra le varie classi demografiche, in termini di spesa corrente rappresenta l'80% circa dei 611 Comuni che hanno trasmesso i conti ed il 60% circa di tutti i Comuni soggetti all'esame della sezione.

Al fine di dare maggiore coerenza alle due parti della relazione e più dettagliate indicazioni all'indagine, è stato esteso a tutti i predetti 92 Enti l'esame speciale previsto per gli Enti con spesa pro-capite superiore alla media che hanno registrato il maggior aumento della spesa negli ultimi tre anni.

Come già accennato la disponibilità di meri dati finanziari non consente un'analisi delle gestioni integrata anche sotto il profilo economico, cosicché linee generali di comportamento possono essere desunte solo da una indagine diretta ad accertare la osservanza dei parametri normativi e l'adeguarsi delle gestioni a livelli medi di equilibrato contemperamento delle esigenze gestionali.

Soccorrono, a tal fine, la ripartizione degli Enti per classi demografiche stabilita dalla legge e la diversa normativa che disciplina la gestione di parte corrente e quella in conto capitale.

In base a tali criteri di aggregazione, si è proceduto, gradatamente dalla considerazione globale dei dati all'esame dei rapporti fra le singole classi demografiche e, infine, fra le singole gestioni, alla costruzione di indici medi di riferimento, che possono fornire utili indicazioni per la individuazione di fenomeni gestionali meritevoli di approfondimento.

In tale ottica sono stati considerati, con riguardo all'entrata, i rapporti tra previsioni, accertamenti e riscossioni; tra entrate proprie e trasferimenti e, nell'ambito delle entrate proprie, gli effetti delle manovre tributarie disposte dalla legge finanziaria e la composizione delle entrate extratributarie. Con riguardo alla spesa, i rapporti tra previsioni, impegni e pagamenti; la composizione della spesa secondo la classificazione economica e funzionale; i rapporti tra gestione dei residui e gestione di competenza; il fenomeno della eliminazione dei residui per insussistenza o inesigibilità; il tasso di smaltimento dei residui ed il tasso di produzione di nuovi residui sulla gestione di competenza; gli investimenti; il livello di indebitamento.

Per quanto concerne le entrate, la normativa per il 1982 prevede, oltre che l'intervento finanziario statale e delle regioni, che in media è risultato nel 1982 il 77% delle entrate di parte corrente, anche il potenziamento delle entrate proprie dell'Ente.

Uno specifico accertamento effettuato in ordine alla applicazione della nuova normativa sull'INVIM ha portato a constatare l'inefficacia delle nuove norme ai fini del prelievo di risorse finanziarie aggiuntive per i Comuni, ciò sia per l'incidenza dalla quasi contestuale normativa di favore fiscale per l'edilizia abitativa, sia per le contraddizioni del mercato immobiliare. Sta di fatto che l'andamento delle riscossioni nel 1982 segnala lo scarso rilievo che l'applicazione delle aliquote massime ha avuto sul complesso del gettito e in particolare su quello registrato nelle Regioni centro-settentrionali, ove dette aliquote erano già applicate nella gran parte dei Comuni. Si può dire che la norma ha avuto effetto soprattutto nelle Regioni meridionali, ove invece le aliquote massime non erano per lo più applicate.

L'intento di ottenere un maggiore prelievo fiscale nei Comuni che si erano attestati su aliquote minime o comunque basse, ha portato ad incidere sul carattere dell'INVIM come imposta regolata dai Comuni.

Peraltro un autonomo potere di determinare le aliquote deve correlarsi ad una maggiore responsabilizzazione delle Amministrazioni che motivatamente debbono deliberare la misura

delle aliquote «con riguardo, da una parte, alle esigenze finanziarie anche in riferimento alle risultanze dell'ultimo bilancio approvato ed alle ulteriori previsioni di spesa e dall'altra, alle condizioni dell'economia locale».

In ordine alle entrate i dati esaminati portano a concludere che l'intento perseguito dal legislatore di avviare, sulla parte corrente, un graduale disimpegno della finanza locale dai trasferimenti statali, non ha conseguito risultati apprezzabili.

Risultati di un certo rilievo si sono avuti attraverso l'adeguamento delle tariffe dei servizi a domanda individuale, ma da un punto di vista globale si è ancora ben lontani da una generalizzata situazione di pareggio fra costi e ricavi.

9. - L'indagine condotta sulla gestione della tassa per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidali urbani interni è stata relativa anche alla gestione del servizio e risulta consigliata dal ripetersi negli anni di norme che impongono il principio dell'equilibrio tra costi e ricavi e che attraverso la tassa si assicuri la copertura di almeno il 30% del costo complessivo del servizio.

Vale notare al riguardo come, per rafforzare gli strumenti necessari al conseguimento dell'equilibrio fra costi e ricavi, siano stati progressivamente aggiunti oneri ed obblighi più cogenti riguardanti l'istituzione della tassa nei Comuni ove ancora mancava ovvero misure di «condono» per facilitare il recupero degli evasori.

In sostanza, l'orientamento legislativo degli ultimi anni non ha soltanto la finalità di promuovere un aumento del gettito di uno dei principali tributi comunali. Esso ha anche lo scopo di evidenziare le caratteristiche di economicità che devono essere proprie del servizio comunale della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani che in termini di costo, si colloca al primo posto tra le spese relative agli interventi nel campo sociale in tutte le gestioni esaminate.

Sulla base del quadro di riferimento relativo a due aspetti del servizio, forme giuridico-organizzative e sistema tecnico di smaltimento dei rifiuti, l'indagine è stata limitata al servizio di raccolta e di trasporto dei rifiuti solidi urbani interni (prodotti cioè all'interno delle abitazioni e dei locali di vario tipo adibiti ad attività lavorative). È questo soltanto il costo che deve essere coperto dalla tassa relativa, non anche quello dello spazzamento della città e dello smaltimento o lavorazione dei rifiuti.

Per la determinazione di tale costo, rimesso alla discrezionale valutazione tecnica delle Amministrazioni comunali, mancano indicazioni precise sui criteri di calcolo, né i Comuni, richiesti di illustrarli, hanno inviato sufficienti elementi di conoscenza tali da poterne trarre prassi ben definite.

Ha trovato così conferma quanto osservato nella precedente deliberazione relativa alle gestioni locali, nel 1981, e cioè che occorre meglio definire l'impostazione dei costi nelle varie fasi del servizio complessivo attraverso la messa a punto e l'uso di una contabilità idonea alle caratteristiche del servizio, quale che sia la forma giuridico-organizzativa della gestione.

I dati raccolti ed elaborati sui costi del servizio di raccolta e trasporto di rifiuti interni e sulla loro copertura con proventi della tassa, sulla media relativa alle spese per il personale, al numero degli addetti, alla spesa per addetto (per i Comuni che gestiscono il servizio in economia), sul tipo di gestione, ricavi della tassa, sul costo del servizio, sulla misura percentuale della copertura e sul numero dei contribuenti, ancorché relativi a campioni differenziati, consentono le seguenti valutazioni.

Nel 1982 si è avuto un aumento del gettito della tassa. Considerando i Comuni dalla 11^a alla 9^a classe demografica, l'aumento in complesso è stato del 34,4%, per i Comuni della 8^a l'aumento è stato del 32,4% e per quelli della 7^a classe del 41,3%.

Si tratta di aumenti che hanno portato a pareggiare i costi del servizio di un maggior numero di Comuni, ma che soprattutto hanno elevato la misura della copertura dei costi nei Comuni — che sono ancora la maggioranza — nei quali non si è ancora raggiunto l'equilibrio fra ricavi della tassa e costi del servizio. Alcuni Comuni soltanto nel 1982 hanno provveduto ad istituire la stessa.

Con l'esercizio 1983, dopo l'emanazione del citato d.P.R. n. 915, sarà possibile valutare quella che può essere considerata la messa a regime della tassa sul piano normativo e gestionale.

Rimane la questione già accennata di una più definita metodologia di determinazione dei costi di un servizio, qual è quello del ritiro dei rifiuti interni, che è parte del più ampio servizio di nettezza urbana, anche se ne è la parte fondamentale.

Il servizio di nettezza urbana e di smaltimento rifiuti, che mediamente ha costi almeno doppi di quelli della sola raccolta dei rifiuti solidi interni, ha visto impegnate molte Amministrazioni attraverso operazioni «città pulita» intorno alle quali si è cercato di attivare la cooperazione delle cittadinanze. Si avvertono più diffusamente i danni ecologici che la mancanza di un buon servizio — talora appunto denominato di «igiene urbana» — può determinare.

Una maggiore cooperazione consortile fra gli Enti locali — ancora poco sviluppata — potrebbe consentire, all'un tempo, l'alleggerimento di costi attraverso le economie di scala e una migliore qualità e sicurezza nei sistemi di smaltimento dei rifiuti.

10. — Le rilevazioni concernenti le spese correnti delle Amministrazioni comunali hanno portato ad accertare un dato globale del campione di L. 13.502 miliardi costituito dalla somma di residui di precedenti gestioni e dagli impegni in conto competenza (ivi incluse le quote di capitale dei mutui in estinzione) e della quale i primi (L. 3.967 miliardi) costituiscono il 29,38% ed i secondi (L. 9.534 miliardi) il 70,62%.

Su questo complessivo ammontare risultano disposti pagamenti per L. 9.175 miliardi (67,96%), per cui i residui passivi da riportare all'esercizio successivo sono risultati L. 4.327 miliardi (32,04%).

Come risulta evidente, l'anzidetto ammontare complessivo dei pagamenti in conto residui e in conto competenza è pressoché eguale a quello degli impegni di competenza (L. 9.536 miliardi).

Nel 1982, globalmente il tasso di smaltimento dei residui provenienti dagli esercizi precedenti è stato del 54,51% oltre ad eliminazioni per l'11,59%.

Gli impegni di competenza sono stati inferiori alle previsioni in misura pari al 3,55% ed il tasso di produzione di nuovi residui sugli impegni di competenza è stato pari al 26,45%.

La ripartizione dei pagamenti complessivi fra i vari settori di attività degli Enti corrisponde a quella riscontrabile all'interno degli impegni, ma i rapporti percentuali descritti, se riferiti alle singole gestioni comunali, presentano sensibili oscillazioni.

I pagamenti correnti (in conto competenza e residui) secondo la classificazione funzionale hanno una incidenza percentuale media, rispetto al totale, del 32,35% per azioni ed interventi nel campo sociale, 20,85% per istruzione e cultura, 15,80% per trasporti e comunicazioni, 15,76% per amministrazione generale, 5,16% per oneri non ripartibili, 4,50% per sicurezza pubblica, 3,76% per azioni ed interventi nel campo economico, 1,36% per azioni ed interventi nel campo abitazioni e 0,46% per l'amministrazione della giustizia.

La disaggregazione dei dati per classi demografiche non presenta modificazioni di grande rilievo rispetto al quadro sopra riportato.

Nell'ambito del suddetto settore di spesa ai primi posti in ordine di grandezza sono sempre le spese relative alla nettezza urbana, agli interventi sociali vari, all'assistenza all'infanzia e asili nido e alle fogne e depuratori; ad un livello intermedio si collocano le spese relative ai centri sportivi, al servizio idrico, al servizio cimiteriale e all'assistenza sanitaria e farmaceutica; agli ultimi posti, con notevole distacco, le spese relative all'assetto del territorio, ai problemi dell'ambiente e agli interventi igienico-sanitari.

I dati finanziari elaborati appaiono apprestare conferma ai criteri, taluni notori, seguiti dagli Enti locali nella loro azione amministrativa.

Così i dati stessi relativi al settore degli interventi nel campo sociale riflettono la incompleta soppressione di servizi e funzioni trasferite ad altri organismi (Unità Sanitarie Locali), la scarsa utilizzazione di sistemi associati di gestione in ordine a taluni servizi (quali acquedotti, impianti collettori e depuratori, discariche), la mancata ristrutturazione sotto il profilo economico ed il mancato coordinamento con gli altri interventi analoghi di organismi assistenziali ereditati da enti soppressi.

I dati relativi alle spese per l'amministrazione generale, oltre ad evidenziare in talune gestioni (ad es. Messina 33,40%) un livello complessivo più che doppio rispetto al livello medio (15,76%), denotano il diffuso scarso impegno economico degli Enti in ordine alla gestione e conservazione del patrimonio disponibile.

Nel settore degli oneri non ripartibili è stata rilevata in taluni casi l'utilizzazione della sezione per spese che dovrebbero trovare corretta allocazione in altre sezioni.

Le spese per interventi nel campo delle abitazioni (che assumono maggiore rilevanza nelle spese in conto capitale) si concentrano, quanto alle spese correnti, nelle grandi città e riguardano, prevalentemente, interessi su mutui contratti per investimenti nel settore.

Nel settore dell'istruzione e cultura può osservarsi anzitutto la prevalenza delle spese relative alle funzioni svolte dai Comuni a carattere sussidiario (scuole dell'istruzione secondaria) rispetto a quelle relative alle funzioni didattiche e culturali proprie (scuole materne, musei, monumenti, biblioteche, archivi e pinacoteche).

È stata anche accertata la mancanza di uniformità nella distribuzione fra i vari Enti del livello di spesa relativo all'assistenza scolastica e (trattandosi di funzione delegata dalle regioni) ciò trova verosimilmente spiegazione nella differenziata legislazione regionale.

Per le spese relative ai servizi culturali diversi tendenti a promuovere o favorire iniziative in campo culturale incide la carenza di una esatta definizione dei limiti entro i quali i Comuni possono spiegare i loro interventi senza invadere sfere riservate ad altri centri erogatori di servizi, e si riscontra un ampio campo di oscillazione dei livelli di spesa rilevati comparativamente fra i vari enti. Infine i livelli di spesa relativi a musei, biblioteche, pinacoteche appaiono talora non proporzionati alle differenziate, notorie esigenze dei singoli Enti nel settore.

Per gli interventi in campo economico, infine, la diversa misura nei singoli settori riflette le differenti vocazioni economiche degli Enti (specie per quanto riguarda il settore del turismo e quelli dell'agricoltura, dell'industria, dell'artigianato e del commercio) ma le analisi condotte depongono per un generalizzato, ridotto interesse degli Enti verso interventi nel campo economico.

L'analisi degli impegni e dei pagamenti correnti di competenza secondo la classificazione economica condotta sui conti relativi a 73 dei 92 Comuni presi a campione, non avendo gli altri 19 fornito i dati richiesti, ha portato a constatazioni non dissimili da quelle già formulate per le Province.

La rilevanza economica del fenomeno consiste nei riflessi negativi prodotti dalla indilazionabilità delle spese a carattere spiccatamente rigido (quali le spese di personale e di rim-

borso di capitale e interessi dei mutui) che vengono tempestivamente erogate e che determinano il concentrarsi dei residui passivi nel settore di spesa (acquisto di beni e servizi) con una ineluttabile perdita di valore delle risorse impegnate anche per l'incidenza del fattore inflazionistico.

Per quanto riguarda la gestione delle spese correnti, conclusivamente ed in termini generali, va rilevato che gli effetti di alleggerimento conseguenti all'istituzione del servizio sanitario nazionale e del fondo nazionale trasporti, a parte le sacche di ristagno di taluni oneri connessi con tali servizi nel 1982 ancora a carico dei Comuni, sembrano essere stati rapidamente in parte assorbiti dall'espansione di altri interventi.

Nel complesso il vastissimo campo di oscillazione dei livelli di spesa nell'ambito dei singoli settori dà l'impressione di una diffusa incertezza e variabilità nell'interpretazione delle effettive esigenze delle collettività amministrate, esigenze soverchiate spesso da stratificati canali di spesa, per la cui modifica le Amministrazioni non trovano sufficiente capacità di intervento.

Dal punto di vista più strettamente finanziario, la rilevata tendenza all'accumulazione di residui e quindi l'elevato livello della gestione degli stessi rispetto a quello della competenza, finisce spesso per condizionare le scelte operative alla disponibilità di cassa piuttosto che rapportarle alle autorizzazioni di bilancio per una programmata politica di iniziativa di spesa.

11. - L'analisi sui dati finanziari della gestione degli Enti locali nel settore degli investimenti è stata condotta su un numero minore di gestioni rispetto a quella attuata per le entrate e spese correnti (79 rispetto alle 92, in quanto 13 Comuni non hanno fornito gli elementi richiesti) e le varie operazioni sono state condotte nei limiti dei dati disponibili ed è stata, anzitutto, intesa a depurare le risultanze complessive di bilancio dalle riscossioni di crediti e, segnatamente, dai prelevamenti di somme dalla Tesoreria statale che hanno sui dati finanziari (specie per la competenza e per le riscossioni) una elevatissima incidenza, ma costituiscono meri movimenti di fondi.

L'entrata per investimenti dei Comuni, così depurata e quindi in termini di più stretta connessione tra rappresentazione finanziaria e realtà gestionale, risulta costituita, per la gestione dei residui e quella della competenza congiuntamente considerate, da accertamenti per L. 8.275 miliardi (rispettivamente il 61,19% ed il 38,81%) e da riscossioni per L. 2.900 miliardi (69,25% e 30,75%). L'incidenza percentuale delle riscossioni sui corrispondenti accertamenti è, pertanto, del 35,04%.

Anche per le Amministrazioni comunali l'elaborazione dei dati ha fornito riprova del fatto che l'entrata del comparto degli investimenti consiste essenzialmente nella accensione di prestiti a lungo termine, e come essa entrata sia altresì caratterizzata da un elevatissimo scarto tra accertamenti e riscossioni, sia nella gestione dei residui che in quella della competenza.

La realtà dimostra — quale ne possa essere la valutazione — come gli accertamenti non sempre si concretino in entrate o si realizzino con tempestività temporale; per cui il dato veramente significativo è quello relativo alle riscossioni.

Le riscossioni dei crediti che costituiscono in media il 76,55% del totale hanno una elevata incidenza sul totale dell'entrata per investimenti che tende a manifestarsi quantitativamente costante, in una fascia non eccessivamente ampia, specie per i Comuni di maggiore importanza demografica.

Per l'analisi delle spese per investimenti si è operata la depurazione dei dati finanziari dai meri movimenti di fondi, di entità assai rilevante, costituiti dai versamenti presso la Tesoreria provinciale dello Stato.

La gestione degli investimenti nell'ambito locale è come già notato soprattutto una gestione in conto residui con l'ulteriore conseguenza della maggiore significatività dei pagamenti rispetto agli impegni.

Con riferimento ai soli pagamenti e senza distinzione tra il conto dei residui e quello della competenza, l'indagine, analoga a quella effettuata per le Province, ha portato a constatazioni analoghe (l'importo dei pagamenti è risultato di L. 2.775 miliardi, 69,82% residui, 30,18% competenza).

L'incidenza percentuale dell'ammontare dei pagamenti dei Comuni per «acquisti» sul totale è trascurabile, rimanendo essa al di sotto del valore del 5%, salvo talune eccezioni; i pagamenti, con buona approssimazione, corrispondono quasi esclusivamente ad erogazioni effettuate per la realizzazione di opere pubbliche.

I settori nei quali hanno inciso i più importanti investimenti dei Comuni del campione sono, nell'ordine, quelli per azioni ed interventi nel campo sociale (27,79%), delle abitazioni (26,79%), trasporti e comunicazioni (17,99%), istruzione e cultura (11,65%), azioni ed interventi nel campo economico (5,61%), amministrazione generale (5,47%) e oneri non ripartibili (42,15%) oltre a percentuali al di sotto dell'unità nella giustizia e sicurezza pubblica.

Quanto ai pagamenti per manutenzione straordinaria (L. 201 miliardi per 65 Comuni), di maggiore importo risultano quelli concentrati nei settori dell'istruzione e cultura (28,41%), delle azioni ed interventi nel campo sociale (22,41%), dei trasporti e comunicazioni (18,66%), amministrazione generale (17,18%) ed azioni ed interventi nel campo delle abitazioni (7,96%), mentre gli importi relativi agli altri settori raggiungono entità non rilevanti (dal 2,19 allo 0,04%).

12. - In connessione con il generale tema degli investimenti comunali, sono state effettuate rilevazioni in ordine alla utilizzazione che gli Enti hanno fatto dei fondi acquisiti per effetto della legge 28 gennaio 1977 n. 10, concernente norme per la edificabilità dei suoli, trattandosi di un problema di elevato interesse sociale, ancorché di assai limitato rilievo finanziario nel contesto generale.

I dati acquisiti per un campione significativo (516 Comuni), mostrano come rispetto al totale delle riscossioni per concessioni edilizie e per sanzioni amministrative, le prime rappresentano il 97,74% e le seconde soltanto il 2,26%.

I Comuni hanno utilizzato i fondi a disposizione soltanto per il 45,56%, e le scelte di investimento si sono indirizzate per il 92,62% verso le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, per il 4,59% verso il risanamento degli edifici dei centri storici e per il 2,79% verso l'acquisizione di aree per i programmi pluriennali.

13. - Conclusivamente nel settore degli investimenti il rilevantisimo divario fra previsioni e impegni (cui fa riscontro nell'entrata quello fra previsioni e accertamenti) ed il ripetersi del fenomeno da anni, mostra come nelle previsioni si ipotizzino programmi di investimento quasi sempre sproporzionati rispetto alle possibilità di provvista dei fondi necessari alla realizzazione delle opere, nonché sovente di attivazione delle procedure per fare divenire effettivi nell'esercizio opere e interventi stabiliti nelle previsioni.

Le dimensioni della gestione degli investimenti, depurata dalle entrate e spese in conto capitale dei puri movimenti di fondi e valutata nella effettività dei loro dati dimensionano la portata del contributo della finanza locale allo sviluppo economico.

D'altro canto non mancano — come emerge dall'esame condotto sulle singole gestioni nella seconda parte allegata — carenze strutturali e consolidate situazioni di antieconomicità in servizi e gestioni tenute direttamente dagli Enti locali che comportano oneri aggiuntivi a carico della collettività nazionale.

14. — Prima di passare a riferire sull'ulteriore seguito dato a indagini specifiche relative alla gestione sia delle Amministrazioni provinciali che comunali, va posto in evidenza come la elaborazione dei dati finanziari della gestione 1982 sia stata condotta con un taglio in base a obiettivi diversi da quelli seguiti l'anno precedente. Ciò consegue ad una scelta appositamente effettuata per sperimentare, in differenti prospettive, l'analisi della gestione.

Nella relazione dello scorso anno è stata avviata una indagine sulla situazione di indebitamento degli Enti locali, condotta su un campione di Amministrazioni provinciali e comunali.

Veniva così rilevato, un consistente incremento del livello di indebitamento al 1° gennaio 1982, a seguito del massiccio ricorso da parte degli Enti alla contrazione di nuovi mutui nel 1980 e nel 1981: nel campione esaminato si registrava un incremento medio del 61,21% per le Province e del 54,09% per i Comuni.

L'indagine proseguita sotto tale profilo ha condotto a risultati che appaiono, però, condizionati ancora dalla necessità di verifica di attendibilità dei dati raccolti, specie per ciò che attiene ai livelli di indebitamento raggiunti, stante la difficoltà di discriminare i debiti «propri» dell'Ente, da quelli che — in tutto o in parte — non costituiscono per l'ente stesso un «peso effettivo», in quanto sono, completamente o parzialmente, a carico dello Stato, della Regione, di aziende, di consorzi ecc..

I dati, verificati, relativi ai mutui perfezionati nel 1981 ed agli oneri relativi al servizio dei mutui (entrati in ammortamento nel 1982) evidenziano situazioni grandemente diversificate di cui si espongono le risultanze globali.

Per 60 Province considerate, si registrano nuovi mutui perfezionati nel 1981 per L. 399 miliardi: importo che, rispetto alla massa dei debiti residui (per capitale) al 31 dicembre 1981 (L. 1.773 miliardi) rappresenta un incremento medio del 22,52%.

Circa la distribuzione dei nuovi mutui contratti nel 1981 tra la Cassa depositi e prestiti, gli Istituti di Previdenza e l'Istituto per il Credito Sportivo da una parte e tutti gli altri istituti di credito dall'altra, è da rilevare che le 54 Amministrazioni provinciali che hanno contratto nuovi mutui nel 1981 hanno fatto ricorso agli «altri» istituti per un ammontare complessivo di L. 73 miliardi su un totale di nuovi mutui di 399 miliardi, e cioè, in media, per una quota del 18,20%; mentre per il residuo 81,80% si sono indirizzate verso i predetti istituti del circuito «pubblico».

Gli 82 Comuni presi in esame, complessivamente, hanno contratto nuovi mutui nel 1981 per L. 1.239 miliardi, che, in rapporto all'ammontare dei debiti residui al 31 dicembre 1981 (L. 7.156 miliardi), rappresentano un incremento medio del 17,31%.

I Comuni esaminati hanno fatto ricorso ad «altri» istituti di credito mediamente per il 59,61%.

I dati essenziali riguardanti le rate di ammortamento dei mutui a carico della gestione finanziaria 1982 sono i seguenti.

Per le 60 Province un onere di L. 60 miliardi che, rispetto al totale degli oneri relativi ai vecchi mutui, già in ammortamento nel 1981 (L. 240 miliardi), costituisce un onere aggiuntivo del 25,14%, percentuale che supera di quasi 3 punti il corrispondente incremento del livello di indebitamento, a conferma del maggior onere relativo che comportano i nuovi mutui, attese le meno favorevoli condizioni di concessione.

Per gli 82 Comuni esaminati, gli oneri corrispondenti ai nuovi mutui entrati in ammortamento dal 1982 ammontano a L. 287 miliardi, che, rapportati al totale degli oneri corrispondenti ai «vecchi» mutui (L. 1.033 miliardi), rappresentano un onere aggiuntivo medio del 27,79%, rispetto alla percentuale di incremento medio del livello di indebitamento rilevata per gli stessi enti, si ha qui uno scarto assai superiore (oltre 10 punti in più contro i meno di 3 delle Province).

È stato anche calcolato il peso unitario che gli oneri per il servizio dei mutui hanno mediamente rappresentato, nel 1982 per ciascun ente locale.

È evidente che, nella misura in cui i due parametri da cui dipende (somma dei debiti e somma degli oneri corrispondenti) sono attendibili, il dato di cui sopra varia in funzione della misura del ricorso ad istituti di credito diversi da quelli del circuito «pubblico» e della maggiore o minore «anzianità» del complesso dei mutui in ammortamento. Va tenuto presente, infatti, che gli istituti di credito «diversi» praticano condizioni più onerose (tassi di interesse più elevati, quando non variabili, aggiunta di oneri accessori, etc.) di quelle offerte dalla Cassa e che tutti gli istituti mutuanti (Cassa compresa, anche se in minore misura), a partire dalla metà degli anni '70 hanno elevato i tassi di interesse ed anche accorciato i periodi di ammortamento, per cui l'onere per milione di debito risulta tanto più elevato, quanto maggiore, rispetto al totale dei debiti, è la quota di quelli contratti con «altri» istituti e quanto maggiore è la quota costituita dai mutui assunti negli ultimi anni.

I dati medi, pur nel ventaglio di differenziate situazioni dei singoli enti, sono i seguenti.

Per le Province il «costo» per milione di debito risulta mediamente, di L. 139.719, per i Comuni di L. 152.437.

La più elevata misura del dato medio generale per i Comuni (L. 152.437 contro L. 139.719 per le province), così come il maggiore scarto rilevato tra la media di incremento del livello di indebitamento dei Comuni (+ 17,31%) e l'onere aggiuntivo medio relativo ai nuovi mutui (+ 27,79%), rispetto ai dati analoghi riguardanti le Province (indebitamento + 22,52%, oneri aggiuntivi + 25,14%) sono da mettere in relazione con la maggior quota di nuovi mutui assunti dai Comuni con «altri» istituti di credito: per le province, infatti, i mutui perfezionati nel 1981 con detti istituti rappresentano il 18,20% del totale dei nuovi mutui, mentre per i Comuni tale quota si eleva al 59,61%.

Hanno trovato, quindi, sostanziale conferma le osservazioni contenute nella deliberazione dello scorso anno, alla quale può farsi rinvio.

15. – Il rilievo del conto del patrimonio nella valutazione delle gestioni locali ha consigliato una prima acquisizione di elementi. Questi hanno dato, anzitutto, conferma di due fatti: la mancata cura nella tenuta e nell'aggiornamento degli inventari; la rilevanza che la gestione patrimoniale ha per molte Amministrazioni che, tra l'altro, in attuazione sia del trasferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali, sia della riforma sanitaria, sono risultate destinatarie di beni già di proprietà di enti o gestioni soppresse.

I dati di 61 Amministrazioni provinciali che hanno fornito gli elementi rispetto alle 92 Province italiane mostrano, anzitutto, come al 31 dicembre 1982 la situazione patrimoniale per 23 di esse si chiuda con un saldo negativo e per un importo complessivo di L. 333 miliardi; mentre per le restanti Amministrazioni la situazione patrimoniale si chiude con un saldo positivo per L. 965 miliardi.

Un peggioramento della situazione patrimoniale è registrato da 33 Amministrazioni e per L. 191 miliardi.

Per le Amministrazioni comunali globalmente il patrimonio netto è di segno negativo per i Comuni della 11^a e 10^a classe, mentre risulta di segno positivo per quelle delle altre classi.

Al di là di questi dati globali (nel volume allegato alla presente sono riportati quelli propri dei singoli enti), l'acquisizione di elementi sulla gestione di beni da reddito, pur tenuto conto della incompletezza delle rilevazioni, porta a constatare, per quanto concerne il patrimonio immobiliare edilizio come, pur dati per «attuali» i valori comunicati, il reddito accertato e ancor più quello riscosso si presentino in assoluto e in misura percentuale di entità

tale da suggerire ovvie considerazioni relative ad una scarsa redditività e, ancor più, da imporre una specifica segnalazione a tutti gli Enti per un riesame della situazione e per l'adozione di provvedimenti volti a recuperare possibili entrate. I fabbricati danno agli Enti locali un reddito dell'1,53% ed incassi per il solo 1,18% del valore degli immobili.

Non diversa la situazione di redditività dei terreni.

I dati relativi al parco veicoli degli Enti locali mostrano come il numero delle autovetture e quello degli altri veicoli non si ricollegli alla entità della popolazione.

Nell'ambito delle Amministrazioni provinciali il numero delle autovetture va da un minimo di 5 ad un massimo di 154 con scala ascendente la cui progressione non è agevolmente comprensibile.

Il rapporto tra autovetture ed altri veicoli va, approssimativamente, da 1 a 13 a 1 a 1,5, mentre in alcuni casi si ha un rapporto inverso, limite, quello di 5,8 autovetture per ogni altro veicolo.

Per quanto concerne le Amministrazioni comunali, in quelle della 11ª e 10ª classe il numero delle autovetture va da 54 a 342; nella 9ª classe da 18 a 120; nella 8ª classe da 4 a 131; ed analoghe differenziate situazioni si hanno per i Comuni appartenenti alle classi successive.

16. — Gli ulteriori elementi acquisiti in materia di attuazione dei piani generali di riorganizzazione, oltre ad offrire dati conoscitivi — per 75 Province e 542 Comuni esposti nell'allegato alla presente deliberazione — hanno anzitutto confermato la generale osservazione che la riorganizzazione dei servizi a mezzo di apposito piano generale è stata attuata, in sede locale, in maniera non uniforme.

Non poteva essere altrimenti, sia per la dimensione estremamente diversificata degli Enti e, conseguentemente, per la diversità soprattutto qualitativa ma anche, in certa misura, qualitativa delle esigenze da assolvere e dei servizi da erogare alle collettività interessate, sia perché il legislatore, in omaggio al principio di autoorganizzazione, fondamentale espressione dell'autonomia degli Enti locali, non ha dettato puntuali prescrizioni.

La verifica — operata in sede di elaborazione del piano — dei maggiori costi sia per l'immissione di nuovo personale, sia per l'adeguamento o il potenziamento di beni strumentali, per evidenti motivi finanziari, ha trovato attuazione per quanto concerne la ristrutturazione logistica degli uffici e dei servizi, nel corso del 1982, da parte di un limitato numero di Enti appartenenti in prevalenza alle Regioni settentrionali ed alla Toscana con una esigua rappresentanza di Comuni delle Regioni meridionali e delle isole e risulta ancora in corso in molti Enti locali.

In tema di personale, in disparte gli ulteriori elementi acquisiti ed esposti nell'allegato sulle piante organiche del personale in servizio, sull'attuazione del principio di mobilità, sui corsi di qualificazione, va anzitutto rilevato come può ritenersi sia stato rispettato il limite di spesa stabilito in materia — pur con talune anomalie — mentre non si può affermare altrettanto per il limite di assunzione previsto dal successivo art. 10 della legge n. 51 del 1982.

I dati forniti dagli Enti evidenziano poi — in presenza di un ricorso generalizzato al personale non di ruolo che, nonostante i vincoli temporali, assume spesso il carattere di indefinitività — il pericolo della riproposizione dell'avventiziato che il legislatore aveva inteso sopprimere.

Sull'inquadramento del personale nei vari livelli, in base agli accordi collettivi, si riferisce specificamente.

Nel corso del 1982 le Amministrazioni provinciali hanno esaurito gli inquadramenti del personale nei nuovi livelli previsti dal d.P.R. n. 810 del 1980, che disciplina il rapporto di lavoro del personale degli Enti locali per il periodo 1º marzo 1979-31 dicembre 1981.

Un primo esame dei dati acquisiti conferma la persistenza del fenomeno, già segnalato nella precedente relazione, della disparità di disciplina e della differenziazione del trattamento economico di dipendenti che esplicano le stesse mansioni presso Enti di identico tipo.

Infatti, a seguito del passaggio dei nove livelli (previsti dal precedente accordo approvato dal d.P.R. n. 191 del 1979) agli undici contemplati dal d.P.R. n. 810 del 1980, poche Amministrazioni provinciali hanno disposto l'inquadramento nel 1° livello ed alcune hanno deliberato anche la mancata utilizzazione del 2° livello.

Va poi aggiunto che l'istituzione dell'apposito 5° livello ex art. 3 del citato d.P.R. n. 810 del 1980 e le modifiche apportate ai successivi livelli (che non corrispondono a quelli previsti dal precedente accordo) hanno comportato benefici sia pure in via transitoria, al personale delle Amministrazioni provinciali.

Gli inquadramenti presuppongono la declaratoria delle qualifiche funzionali e dei relativi profili professionali, demandata ad apposita Commissione, che non ha mai ultimato i lavori, per cui la maggior parte degli Enti si è uniformata alla disciplina stabilita dal predetto d.P.R. 810 del 1980, e dall'art. 22 *bis* della legge n. 153 del 1981 provvedendo all'inquadramento del personale in via transitoria, sulla base delle declaratorie di livello indicate nel d.P.R. 191 del 1979. Non sono mancati, peraltro, Enti che hanno adottato un proprio mansionario relativo ai profili professionali del personale dipendente (in particolare con riferimento ai livelli 5° e 6°).

Nell'ambito delle Amministrazioni comunali l'esame di alcuni elementi acquisiti conferma quanto osservato lo scorso anno e cioè che l'applicazione degli accordi non ha centrato l'obiettivo di fondo di pervenire ad una sostanziale perequazione dell'inquadramento giuridico e del trattamento economico del personale, in specifico riferimento al grado di professionalità dei dipendenti ed alle reali esigenze degli enti, in un quadro programmato di costi.

La maggioranza degli Enti ha predisposto i piani di riorganizzazione perseguendo un incremento della pianta organica e modificando in positivo la condizione dei dipendenti in servizio, anche al fine di ridurre il contenzioso collegato alla pratica del conferimento delle cosiddette mansioni superiori.

Questo intento, agevolato dalla predeterminazione normativa di riservare «prioritariamente» ai dipendenti in servizio i posti previsti dalle nuove piante organiche adottate a seguito dei piani di riorganizzazione (art. 4, 6° comma decreto-legge n. 153 del 1980 come convertito nella legge 7 luglio 1980 n. 299), è stato rafforzato dal consenso delle organizzazioni sindacali con le quali sono stati stipulati accordi integrativi regionali e provinciali che hanno disciplinato attraverso concorsi interni l'accesso dei dipendenti in servizio alle nove qualifiche «ristrutturate».

L'effettivo risultato si è sostanziato nello scivolamento dei dipendenti in servizio nei livelli retributivi superiori.

Anche nei Comuni, per effetto del passaggio dai livelli (nove) previsti dal d.P.R. n. 191 del 1979 a quelli ipotizzati (undici) dal d.P.R. n. 810 del 1980, si riscontra il mancato inquadramento nel primo livello del personale, lo scivolamento di categorie varie di personale a miglior trattamento pur in assenza della declaratoria delle qualifiche funzionali e dei profili professionali, nonché, come già evidenziato, la emanazione di un proprio mansionario relativo ai profili professionali del personale dipendente.

Ogni verifica sulla effettività di una sistemazione del settore va rinviata all'esame dell'attuazione del nuovo accordo (d.P.R. 25 giugno 1983 n. 347), che tende ad introdurre elementi di chiarezza, trasparenza ed uniformità col preconstituire otto qualifiche funzionali e due dirigenziali e stabilire precise norme di inquadramento che hanno effetto dal 1° gennaio 1983

sulla base di profili professionali individuati indipendentemente dai livelli acquisiti con i precedenti accordi (art. 40).

17. – Nella relazione dello scorso anno fu seguito il criterio di sottoporre ad esame speciale i soli Enti che, giusta l'espresso dettato normativo, avessero registrato, in termini di spesa corrente, un'incidenza pro-capite superiore alla media di classe e un incremento della spesa stessa nell'ultimo triennio superiore alla media nazionale.

Nel quadro dell'attività di verifica concernente l'esercizio 1982, si è ritenuto, invece, di attenersi strettamente ai criteri indicati dalla legge per le sole Amministrazioni provinciali, mentre nei riguardi delle Amministrazioni comunali è stato in primo luogo seguito il criterio della maggiore rilevanza dell'Ente, e sono stati perciò assoggettati ad esame speciale tutti i conti pervenuti dei Comuni appartenenti alle classi dall'VIII all'XI, ossia con popolazione superiore a 60.000 abitanti e quelli dei Comuni di minore entità demografica ma aventi funzione di capoluogo di provincia. Ai criteri di legge si è fatto esclusivamente riferimento, invece, nei riguardi dei Comuni con popolazione inferiore a 60.000 abitanti non capoluoghi di provincia.

Nel complesso, dunque, sono state esaminate partitamente le gestioni di 12 Province e 91 Comuni, e le relative risultanze sono contenute in rapporti allegati alla presente deliberazione.

In questi rapporti, oltre le analisi sui dati di gestione, hanno trovato spazio, specialmente nei riguardi degli Enti di maggiore rilevanza, valutazioni per sondaggio della fenomenica gestionale retrostante ai dati finanziari, condotte sul filo della verifica delle cause di minori accertamenti o di mancate riscossioni di entrate, della mancata realizzazione di piani di investimento, nonché sulla distribuzione del volume di spesa di ciascuna sezione del bilancio secondo l'analisi funzionale e quella economica.

Altre valutazioni specifiche sono state condotte sul piano della verifica di linee di tendenze o di propensioni dell'Ente per l'uno o per l'altro tipo di intervento, sul piano dell'approfondimento di aspetti di dubbia funzionalità, economicità o razionalità dell'organizzazione e dell'azione amministrativa.

Il carattere meramente documentale delle fonti informative prevalentemente costituite dalle prospettazioni degli stessi enti, esposte nel conto consuntivo, nel bilancio di previsione e nelle relative delibere, nonché nella relazione redatta ai sensi dell'art. 22 d.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 e nella varia modulistica allegata ai singoli rapporti, ed il fatto che numerosi conti e la relativa documentazione sono pervenuti tardivamente e cioè a poca distanza dal termine fissato per il referto al parlamento non hanno consentito una più approfondita ponderazione critica di tutti i fenomeni gestionali né giudizi complessivi sulla regolarità della gestione finanziaria nonché sul buon andamento della azione amministrativa. Per raggiungere tale risultato la Corte si attiverà, utilizzando ogni mezzo offerto dall'ordinamento anche sugli aspetti gestionali più complessi ed articolati.

18. – L'esame dei conti consuntivi degli Enti locali ha portato ad accertare irregolarità di gestione delle più varie tipologie.

Tra esse hanno anzitutto rilievo l'accertata creazione di debiti fuori bilancio ed il trasferimento di oneri ad esercizi successivi che costituiscono fenomeni diffusi e non da oggi nelle gestioni locali. Essi vengono in evidenza in un momento successivo, in cui sono adottati provvedimenti c.d. in sanatoria o sono previsti in bilancio appositi capitoli per pagamenti di passività arretrate.

Si tratta di fenomeno di non agevole quantificazione, anche per le difficoltà che conseguono alle modalità con le quali viene, abbastanza diffusamente, eseguito il controllo. Ciò

in quanto, specialmente ove manchi la istituzione dell'anzidetto capitolo specifico e le spese relative ad anni anteriori vengano imputate, a sanatoria, alla competenza del successivo o di successivi esercizi, viene meno ogni possibilità di quantificazione. Gli atti relativi sono certamente legittimi perché al pagamento occorre provvedere di fronte alla giusta pretesa dei fornitori o in genere dei creditori, ma ciò non fa venir meno le irregolarità di gestione.

A ciò si aggiunga come sembra opinione abbastanza diffusa che la formazione di passività arretrate costituisca quasi un fatto fisiologico o addirittura imposto dal divieto di contrazione di mutui a ripiano del disavanzo di amministrazione e dalla specifica destinazione che deve essere data all'avanzo.

In altri termini, la gestione viene tenuta quale attività automatica di esecuzione che si svolge per le entrate e le spese senza valutazioni ricorrenti di limiti e di condizionamenti, tal che se ne debbano solo registrare a consuntivo i risultati.

Basterà accennare come sia stato dato rilevare dall'esame degli atti allegati ai consuntivi che nella ipotesi in cui entrate e spese siano correlate (ad es. la gestione di un servizio in economia) e le prime siano state accertate in misura minore del previsto, si ometta la registrazione in sede consuntiva degli impegni di spesa risultati in eccedenza; sempre nella stessa ipotesi si attui un dilazionamento o addirittura una rateizzazione dei debiti assunti.

È stata fatta una specifica segnalazione del fenomeno per due constatazioni: la prima è quella della non diffusa consapevolezza in sede locale del vincolo che la disponibilità effettiva deve avere per l'attività di gestione; la seconda concerne il rilievo del fenomeno per i risultati che ne possono discendere.

È ben noto l'effetto di moltiplicatore che ha l'esistenza di oneri occulti e in particolare la circostanza che il trasferire oneri di un esercizio a quello successivo, con automatismi e aggiustamenti di mero fatto porta, con frequenza, a dover poi rinviare ulteriormente all'esercizio successivo un importo di oneri ancora maggiore con una progressione che, in mancanza di interventi correttivi, rischia di pregiudicare la situazione finanziaria del singolo ente e con essa, ove il fenomeno acquisti sempre maggiore rilievo quantitativo, quella dello Stato, poi chiamato a pagare i debiti contratti.

È, poi, da considerare come molteplici indizi suffraghino la prospettazione di una realtà di gestione che in molti casi diviene di mera cassa: si paga sulla base della disponibilità di numerario, ma con l'aggravante che si impegna, cioè si contraggono debiti, sovente con procedure irregolari che sfuggono a limiti di misura.

Pure diffusa risulta l'adozione di delibere a sanatoria con le quali si formalizza la spesa solo dopo la emissione di fattura il che sta a significare che la spesa non è stata assunta secondo le regole prescritte; ovvero si ratifica l'impegno già assunto irregolarmente (in prevalenza da organo incompetente).

La diffusione del fenomeno fa ritenere che l'atto deliberativo di preventiva autorizzazione venga inteso come una semplice formalità che può essere sufficientemente adempiuta con atti «in sanatoria».

Altro fenomeno rilevato concerne la ricorrente assunzione da parte delle giunte municipali dei poteri dei rispettivi Consigli comunali, in assenza dei presupposti di legge.

Il ricorso a tale procedura appare entrato nella normalità dell'attività amministrativa, per cause ricollegabili probabilmente a obiettive difficoltà organizzative ed alla diversa dimensione assunta dalle gestioni locali.

Si tratta cioè di realtà di fatto che meritano considerazione in un riesame della normativa concernente le autonomie locali.

Tre fenomeni emergono dall'esame svolto per quanto concerne il rapporto tra organi di controllo e gestioni locali e appaiono meritevoli di segnalazione.

Anzitutto, la frequenza con la quale gli atti deliberativi adottati sono dichiarati immediatamente esecutivi senza che sia fornita una circostanziata e valida motivazione sulla sussistenza dei requisiti cui è subordinato l'esercizio della facoltà dell'apposizione della clausola suddetta.

Ciò riveste particolare importanza se si considera che, conseguendo agli atti dichiarati immediatamente esecutivi la emissione di mandati di pagamento prima dell'intervenuto visto di esecutività da parte dell'organo di controllo, eventuali provvedimenti di annullamento degli stessi atti trovano già prodotti gli effetti, con conseguente difficoltà nel ripristino della legalità.

Situazioni analoghe, evidenziate da molti Comitati regionali di controllo, conseguono alla prassi di trasmettere gli atti dopo notevole lasso di tempo dalla data di adozione agli organi di controllo nonché la tardiva comunicazione di elementi integrativi di giudizio richiesti.

Molteplici le conseguenze di tale prassi diffusa, in quanto in molti casi — si pensi all'ipotesi di trattenimento irregolare in servizio — l'eventuale provvedimento negativo dell'organo di controllo trova una realtà accaduta e si rileva privo di effetti.

Ciò a maggior ragione ove si tenga presente che nessun potere è dato all'organo anzidetto per quanto concerne l'accertamento della effettiva esecuzione delle proprie pronunzie e ancor più per verificare se siano stati assunti o meno provvedimenti volti a incidere, per quanto possibile, sulla situazione di fatto già occorsa, ma illegittimamente posta in essere.

Ciò induce a segnalare ulteriormente che, per riconoscimento degli stessi organi di controllo, questa funzione, quale prevista e quale svolta, non è compiutamente idonea ad assicurare la regolarità delle gestioni, in particolare per quanto attiene ai suoi aspetti finanziari.

Salvo eccezioni derivanti da iniziative di singoli Comitati, la prassi più diffusa è quella di una verifica di legittimità, svolta sui singoli atti in un susseguirsi di provvedimenti senza connessioni per materia, ma in base al mero ordine cronologico.

P. Q. M.

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

L'estensore
(f.to FRANCESCO GARRI)

Il Presidente
(f.to ERMINIO PIETRANERA)

p. c. c.
Il Direttore della segreteria
(CARLO SELVAGGIO)