

CAMERA DEI DEPUTATI

ATTI PARLAMENTARI — IX LEGISLATURA

Doc. LXIX bis
n. 3

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 1983

*(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. 23/1985

Comunicata alla Presidenza il 31 luglio 1985

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

PAGINA BIANCA

SEZIONE ENTI LOCALI

composta dai signori Magistrati:

Presidente Prof. Onorato SEPE; Prof. Francesco GARRI; Dott. Vincenzo BUONASSISI; Dott. Nazareno FORTUNI; Dott. Claudio DE ROSE; Dott. Silvano PALUMBO; Dott. Sergio RISTUCCIA; Dott. Angelo TESTA; Dott. Mario D'ANTINO; Dott. Massimo BUCCELLI; Dott. Antonino SANCETTA; Dott. Bartolomeo MANNA; Dott. Antonio MAZZIOTTI; Dott. Mario GIAQUINTO; Dott. Cataldo VANGI; Dott. Corrado VALVO; Dott. Massimo VARI; Dott.ssa Rita ARRIGONI PALLOTTA; Dott. Luigi CONDEMI; Dott. Guido MACCAGNO.

Udite nelle adunanze dell'11 maggio e del 15,22 e 27 luglio 1985 le relazioni dei Magistrati della Sezione sulle singole parti della relazione al Parlamento;

Udita nell'adunanza del 29 luglio 1985 la relazione finale del Consigliere prof. Francesco GARRI;

CONSIDERATO

1. Le considerazioni che seguono, come gli scorsi anni, sono intese ad offrire al Parlamento della Repubblica una sintesi dei risultati dell'esame della gestione finanziaria

e dell'attività degli enti locali nel 1983, compiuto in conformità al piano delle rilevazioni comunicato all'organo rappresentativo della collettività nazionale con deliberazione 26 luglio 1984 n.13.

Una esposizione analitica, con rilevazioni, dati ed analisi dei fatti di gestione è contenuta nell'allegato alla presente, nonchè in una documentazione di base che non viene rimessa, ma è ovviamente a disposizione del Parlamento.

2. Al 27 luglio 1985, giorno anteriore a quello della presente deliberazione, su un totale di 1.322 conti consuntivi esercizio 1983 di enti locali che dovevano pervenire, ne risultano trasmessi 855 di cui 76 di province e 779 di comuni. Il numero dei consuntivi acquisiti in tempi atti a consentire l'esame da parte della Corte e che si è ritenuto fissare al 30 giugno è, però, di 747 conti consuntivi di cui 70 delle province e 677 dei comuni.

L'acquisizione, tramite le amministrazioni statali, di dati ed elementi integrativi ha attenuato l'effetto condizionante la significatività della relazione al Parlamento che poteva conseguire agli anzidetti ritardi ed al quale si era accennato nella precedente deliberazione n. 9 del 31 maggio 1984.

2.1 In presenza di questi inadempimenti e di situazioni

particolarmente gravi, quali quelle degli enti che non avevano affatto adempiuto all'obbligo, neppure in ritardo rispetto al termine fissato, sia per il 1982 che per il 1983, con apposite delibere dell'11 maggio è stata accertata, facendola constare a chi spetti e per ogni effetto di legge, l'inosservanza dell'obbligo, esteso anche alla mancata presentazione dei documenti e chiarimenti richiesti dalla Corte. L'accertamento mira ad individuare non soltanto le inadempienze nella trasmissione del consuntivo e degli atti relativi, già di per sè rilevanti sotto il profilo dell'ossequio alla legge e dell'esigenza di tempestiva verifica finanziaria sancite dall'ordinamento generale, ma anche le inottemperanze di più notevole rilievo consistenti nella mancata approvazione del conto e nel reiterarsi della stessa disfunzione per più di un esercizio.

Le ragioni eventualmente addotte a giustificazione del comportamento degli organi, degli uffici e dei loro titolari che possono essere fatte valere solo sul piano delle valutazioni concernenti la responsabilità personale, sono prive di rilevanza sotto il profilo dell'obiettivo giudizio di irregolare tenuta della gestione che deve esprimersi in questa sede nei riguardi degli enti interessati.

La misura adottata con le cennate delibere non assume rilievo puramente formale, bensì precisi significati in rapporto agli effetti che l'ordinamento ricollega a quelle inadempienze. E, infatti, sono state trasmesse in comunicazio-

ne dette delibere agli assessori agli enti locali delle regioni interessate e ai Ministri dell'interno e del tesoro, quest'ultimo anche come presidente della Cassa depositi e prestiti, posto che la concessione di mutui da parte di quest'ultima presuppone la piena regolarità nello stato della rendicontazione a consuntivo da parte degli enti richiedenti. Nello stesso ordine di idee la pronunzia della Corte è stata trasmessa anche ai competenti organi regionali di controllo, per gli interventi sostitutivi.

Le possibilità di adoperarsi nei riguardi dei fenomeni patologici sopradescritti non si esauriscono in quelle sin qui attuate. Ogni altra iniziativa sarà assunta, accertate le cause dell'eventuale protrarsi del grave inconveniente, e saranno adottate le misure consentite per farlo cessare.

2.2 Va anche fatto cenno della diffusa inosservanza da parte degli enti locali dell'obbligo, a norma dell'art. 289 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383, di una aggiornata tenuta degli inventari, che costituiscono un elemento necessario del conto patrimoniale e, per ciò, del conto finanziario.

La rilevazione effettuata conferma l'opinione, che la maggior parte delle province e dei comuni non ha un inventario (quanto meno un inventario aggiornato) dei propri beni, cui segue il fatto che la rendita dei beni patrimoniali, a volte potenzialmente cospicua, è invece del tutto irrisoria.

Di qui l'esigenza che, nelle competenti sedi, vengano

disposti l'aggiornamento a data corrente degli inventari dei beni patrimoniali, mobili ed immobili, degli enti locali territoriali e sia posto allo studio un sistema moderno di contabilità patrimoniale che rinnovi gli schemi di inventario risalenti alla circolare del Ministero dell'interno del 1904, tuttora operante.

2.3 L'esame delle relazioni illustrative dei dati consuntivi 1983 pervenute alla Corte conferma quanto già osservato nel riferire sui risultati delle gestioni locali degli anni precedenti e cioè che risulta non esposto il significato amministrativo ed economico dei dati consuntivi di bilancio. Si riscontra una prevalente indicazione sintetica dei dati di bilancio senza chiarimento dei motivi, ad esempio, delle talvolta cospicue diversità tra previsioni iniziali e definitive e sugli ancor più accentuati divari tra accertamenti o impegni e riscossioni e pagamenti, una riluttanza a mettere in evidenza il tasso di copertura di taluni servizi, quando non si faccia mero riferimento a esigenze di natura "sociale" non sempre conferenti ove si tratti di servizi che dovrebbero essere totalmente o per gran parte coperti dagli utilizzatori degli stessi ed è diffusa la mancanza di elementi precisi sulle condizioni di funzionalità e di efficienza degli apparati amministrativi non compensata dall'uso di tabelle e grafici dai quali non sempre è dato rilevare elementi utili a tal fine.

Va, pertanto, valutata la opportunità di delineare nelle competenti sedi uno schema di relazione che contenga limitati, ma significativi, elementi e chiarimenti delle tendenze e degli obiettivi che l'amministrazione dell'ente locale si era proposti e dei risultati effettivamente conseguiti.

3. L'accento fatto in precedenza agli organi regionali di controllo induce a confermare, da un lato, l'importanza del collegamento tra la Corte e detti organi e, dall'altro, il generale contesto di diffusa disponibilità alla cooperazione e alla ricerca in comune di moduli di compatibilità istituzionale con gli spazi di autonomia riservati alle regioni nel settore degli enti locali.

Le stesse caratteristiche il discorso ha sostanzialmente conservato anche dopo la proposizione, da parte di due regioni, di distinti conflitti di attribuzione.

Dal giudizio della Corte costituzionale potranno scaturire utili chiarimenti sul piano della collocazione istituzionale della funzione di esame e di referto in tema di finanza locale, affidata alla Corte dei conti. Funzione intesa alla acquisizione di quella piena ed unitaria conoscenza della realtà finanziaria ed amministrativa delle gestioni locali, che sembra essere essenziale nella più avanzata ottica della finanza pubblica, per la razionalità e la funzio-

4. Il decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, nella legge n. 131 del 26 aprile dello stesso anno, pur seguendo l'impostazione generale recata dalle norme dell'anno precedente, introduce una novità di non poco momento: il nuovo strumento legislativo, ha recepito la sentita aspirazione degli enti locali ad avere più precisi punti di riferimento normativi e finanziari, e nella non meno importante considerazione di dare una normativa di più ampio respiro temporale al settore pubblico allargato, ha posto le basi di una disciplina di medio periodo, che giunge al 1985 compreso.

Le caratteristiche di maggiore stabilità ed organicità, così impresse alla normativa sulla finanza locale vengono e saranno valutate nella effettività della loro applicazione e nei condizionamenti prodotti dalle leggi finanziarie annuali e da provvedimenti congiunturali. Certo è che in questo anno 1985 nuove iniziative legislative debbono essere assunte nella materia della finanza locale che richiede una disciplina che esca alfine dal temporaneo e si coordini con tutto il precedente contesto di norme che disciplinano il settore. Al consolidamento dell'assetto normativo in materia potrà, poi, contribuire l'emananda legge di riforma sulle autonomie locali, sulla quale la Corte ha già espresso il proprio avviso in precedenti pronunzie.

Le disposizioni valide per il triennio 1983-1985, con il prevedere l'assunzione di delibere relative all'acquisi-

zione di entrate proprie contemporaneamente all'approvazione del bilancio di previsione, hanno accentuato il significato che il bilancio stesso ha di strumento finanziario di programmazione per l'attività gestoria dell'ente; programmazione che si rende ulteriormente esplicita attraverso la redazione della relazione previsionale e programmatica per il periodo considerato dal bilancio pluriennale della regione. Tale relazione, però, ha iniziato a produrre gli effetti che le sono propri a cominciare dal 1984.

Il discorso sulle entrate proprie, e cioè il riordinamento della potestà impositiva degli enti locali, è problema che non può essere affrontato secondo valutazioni a se stanti che non tengano conto del rapporto fra tale potestà e il sistema fiscale nel suo complesso.

Di conseguenza, la rilevanza che viene attribuita - secondo gli orientamenti attualmente prevalenti - al ripristino di una significativa "area" o potestà impositiva degli enti locali, pur costituendo uno dei principali problemi da risolvere per un migliore assetto della finanza locale e per un migliore funzionamento delle gestioni - data l'attuale frammentarietà dei tributi locali - va ponderata alla luce delle condizioni attuali e delle prospettive del complessivo sistema tributario vigente.

A questo riguardo vale ricordare come l'autonomia impositiva dei comuni non è "irrazionale differenza nel trattamento dei contribuenti" allorchè le diverse scelte da parte

degli organi esponenti delle collettività locali si compiano nel quadro fissato dalla legislazione della Repubblica.

Va, poi, richiamata, per le valutazioni del Parlamento, la passata esperienza di imposizioni comunali sovrapposte a quelle erariali e dei confusi meccanismi impositivi esistenti prima della riforma tributaria del 1972-1974, perchè sia tenuta presente nella definizione dell'area impositiva dei tributi comunali, opportunamente da attuare con la contemporanea definizione di quelle che spettano alle regioni ed alle province.

In ragione, infine, degli andamenti in atto delle entrate fiscali, il riordinamento in materia sembra presupporre la definizione di orientamenti di massima circa l'entità complessiva del prelievo fiscale locale in confronto a quello generale e comporta conseguenziali cambiamenti nella misura dei trasferimenti statali agli enti locali.

5. I dati globali della gestione 1983 degli enti locali possono essere inquadrati in una ricognizione, con valore indicativo, delle tendenze principali che hanno caratterizzato l'andamento della finanza locale nel triennio 1981-1983.

Nelle gestioni di competenza, nel primo anno del triennio stesso, le spese praticamente hanno pareggiato le entra-

te, mentre nel secondo anno le hanno superate di 410,5 miliardi e nel terzo di 1.417 miliardi.

Nella gestione di cassa, invece, le spese sono state superiori alle entrate per 1.027,3 miliardi nel 1981 e per 205,2 miliardi nel 1982, mentre nel 1983 sono le entrate a superare le spese per 933,6 miliardi.

Nell'ambito di questi dati globali le entrate correnti registrano nel 1982 un incremento rispetto al 1981 del 13,4%, con un sostanziale apporto delle entrate tributarie (+ 27,8%). Così nel 1983, rispetto al 1982, nel quale l'incremento è stato del 16,1% e l'apporto delle entrate tributarie, condizionato dall'applicazione della sovrimposta comunale sui fabbricati, è risultato ancor più rilevante (+75,8%) e ad esso si è aggiunto quello delle entrate extra-tributarie (+ 39,9%).

Le spese correnti si sono anch'esse incrementate nella misura del 18% (1982 rispetto al 1981) e del 14,1% (1983 rispetto al 1982).

Nel comparto delle spese in conto capitale si registra ugualmente un aumento sia nel 1982 rispetto al 1981 (+37,3%) sia nel 1983 rispetto al 1982 (+ 35,4%).

6. Premesse queste indicazioni generali un discorso comune a tutti gli enti locali può essere relativo, anzitutto, alle entrate.

6.1 I trasferimenti di parte corrente rappresentano la principale fonte di finanziamento degli enti locali.

Per le amministrazioni provinciali i trasferimenti statali ordinari risultano territorialmente distribuiti, per il 42,06% ad enti delle regioni settentrionali, per il 33,94% ad enti delle regioni meridionali e insulari e per il 23,95% ad amministrazioni delle regioni centrali.

La percentuale dei trasferimenti stessi per le amministrazioni comunali è del 43,99% per gli enti delle regioni settentrionali, del 32,10% per quelli delle regioni meridionali e insulari e del 23,91% per le amministrazioni delle regioni centrali.

Si ha, pertanto, una pressochè identica percentuale di trasferimenti ordinari, sia per le province che per i comuni, in favore, rispettivamente, di enti del nord, del centro e del sud.

Per quanto concerne, invece, i fondi perequativi, delle 92 amministrazioni provinciali soltanto 15 ne hanno beneficiato e di esse otto appartengono alle regioni settentrionali, sei alle regioni meridionali ed insulari ed una sola alle regioni centrali.

Diversa la situazione per le amministrazioni comunali. Infatti su 1.230 enti, 362 hanno beneficiato di contributi perequativi e risultano maggiormente rappresentati comuni delle regioni meridionali ed insulari, mediamente quelli delle regioni settentrionali e scarsamente quelli delle regioni centrali.

Si ha, quindi, una partecipazione ai fondi perequativi prevalentemente, da un lato, delle amministrazioni provinciali delle regioni settentrionali e dall'altro delle amministrazioni comunali delle regioni meridionali ed insulari.

Tale differenziazione trova principale fondamento nei diversi indici di scostamento della spesa corrente pro-capite registrati per l'esercizio 1981 dagli enti stessi rispetto alla media nazionale.

I trasferimenti statali a consuntivo per il 49,75% sono stati erogati a province delle regioni meridionali ed insulari, per il 25,70% ad enti delle regioni centrali e per il 24,55% ad enti delle regioni settentrionali.

Per le amministrazioni comunali detti trasferimenti per il 35,03% risultano assegnati ad enti delle regioni settentrionali, per il 34,02% ad enti delle regioni meridionali ed insulari e per il 30,93% ad enti delle regioni centrali.

I dati rispecchiano il maggiore livello di indebitamento delle amministrazioni provinciali del meridione e delle isole, che hanno potuto beneficiare di trasferimenti a consuntivo d'importo all'incirca pari a quello globale delle province del centro-nord, mentre per quanto riguarda le amministrazioni comunali la mancanza di scostamenti rilevanti può collegarsi da un lato al diverso grado di attivazione della Socof da parte di ciascun comune e dall'altro nel differenziato livello di indebitamento delle amministrazioni comunali.

Soltanto l'esame congiunto dei dati del triennio e delle stesse elaborazioni del Ministero dell'interno potrà consentire valutazioni sulla effettività dei disposti interventi e sulla loro coerenza con le finalità voluta dal legislatore.

6.2 L'acquisizione non completa dei dati sui trasferimenti regionali per le spese attinenti alle funzioni già esercitate dalle regioni ed attribuite a province e comuni dal DPR 24 luglio 1977, n. 616 ha imposto di limitare l'analisi ad un campione di enti e dei dati così acquisiti sembra sufficiente riferire che per le amministrazioni comunali il complesso dei trasferimenti regionali risulta ripartito per il 66,92% ad enti delle regioni settentrionali, per il 28,03% ad enti delle regioni centrali e per il 5% ad enti delle regioni meridionali ed insulari.

6.3 Venendo alle entrate proprie tributarie può rilevarsi che nel 1983 risultano stabilizzate disposizioni precedentemente emanate con portata annuale ed eliminati orientamenti precedenti in quanto rivelatisi poco efficaci, inattuabili oppure non opportuni.

E' stata data, inoltre, facoltà agli enti di aumentare alcuni tributi, con la conseguenza di incrementarne sensibilmente il gettito. A titolo d'esempio si può ricordare che l'imposta di soggiorno, cura e turismo ha dato nel 1983 un

gettito superiore del 78,5% a quello del 1982.

La novità principale della normativa 1983 è l'istituzione della sovrimposta comunale sui fabbricati.

E' stato attuato un meccanismo complesso che non solo lega questa sovrimposta ai trasferimenti, ma coinvolge sia l'addizionale sui consumi di energia elettrica sia l'assunzione da parte dello Stato di tutti o parte degli oneri per i mutui accessi nel 1982, a seconda delle aliquote di detta sovrimposta prescelte dai singoli comuni. In sostanza, è stato creato un sistema di oneri ed incentivi al fine di spingere i comuni ad istituire il tributo.

Sembra, però, che difficilmente nei termini anzidetti l'esperienza Socof potrà essere vista come esempio di un'imposizione comunale "a regime". Solo in via transitoria si può, infatti, immaginare che l'istituzione di una imposta risulti circondata da tanti incentivi ed oneri da divenire quasi obbligata. In ogni caso va rilevato che, malgrado tali incentivi, l'11% dei comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti ha deciso di non istituire la sovrimposta.

Altri dati al riguardo sembrano utili.

L'istituzione della Socof, che nel 1983 è risultato il tributo comunale di maggior gettito, ha apportato al complesso dei comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti risorse finanziarie pari al 13,7% sui trasferimenti statali del 1982. Un incremento di risorse superiore al tasso pre-

fissato di inflazione, ma pervenuto nella effettiva disponibilità dei comuni nella seconda metà del 1984. Hanno concorso al riguardo i contributi statali di integrazione del gettito che raggiungono in campo nazionale il 4% con punte estreme del 10% per i comuni della Basilicata e inferiori dell'1% per quelli del Lazio. Va, comunque, segnalato che nei comuni capoluogo di regione il gettito constatato è risultato superiore a quello previsto ad Aosta, Trieste, Ancona, Roma e Bari, inferiore negli altri con punte del -72% di Potenza, -64% di Napoli e -58% di Catanzaro.

7. Si formulano ora talune notazioni sui dati finanziari globali della gestione di competenza del 1983 delle amministrazioni provinciali e comunali.

7.1 Va anzitutto notato il perdurare del fenomeno dello scostamento tra previsioni di entrata e accertamenti, nonché tra previsioni di spesa e impegni; uno scostamento medio di segno negativo, sia per tutte le province, sia per le stesse aggregate nelle quattro classi previste dalla legge del 1983. Nella media nazionale sono gli impegni di spese (-13,60%) e non gli accertamenti di entrate (-12,83%) che presentano un maggiore scostamento dalle previsioni.

Alle valutazioni effettuate in sede di previsione non hanno corrisposto, quindi, accertamenti di entrate e impegni di spesa coerenti.

Dai dati medi si registrano rilevanti scostamenti, in senso negativo e in senso positivo, per molte province. Si va da uno scostamento di -64,65% per le entrate e -64,24% per le spese, registrato nel consuntivo della provincia di Gorizia, al + 70,34% per le entrate e + 70,02% per le spese in quello della provincia di Rovigo.

7.2 Anche per le amministrazioni comunali i rapporti tra previsioni di entrate e accertamenti, nonché tra previsioni di spesa e impegni evidenziano scostamenti di segno negativo dei dati di consuntivo da quelli di previsione.

Il fenomeno è stato analizzato e si sono individuati 7 indici medi di classe e 20 indici medi di regione, oltre ad un indice medio nazionale, tanto per le entrate che per le spese.

L'indice medio nazionale evidenzia scostamenti di -17,40% per le entrate e di -15,16% per le spese, una situazione diversa da quella riscontrata nelle gestioni provinciali.

Dai dati elaborati si rileva che i comuni del Friuli Venezia Giulia, della Campania, del Molise, della Sicilia e della Sardegna presentano scostamenti più rilevanti, mentre per i comuni delle Marche, dell'Umbria, del Lazio, della Liguria, dell'Emilia Romagna e della Toscana i dati di consuntivo sono più vicini alle previsioni.

Nell'ambito delle diverse classi demografiche le ge-

stioni dei comuni della 8^a, 7^a, 6^a e 5^a classe presentano gli scostamenti più accentuati, mentre i comuni appartenenti alle altre tre classi si mantengono al di sotto della media nazionale.

Seppure gli indici medi abbiano valore soltanto indicativo, l'accertamento sia per le amministrazioni provinciali che per quelle comunali di rilevanti scostamenti induce a segnalare che ne risulta inficiata l'attendibilità dei dati di previsione sui quali pure si fondano tante analisi e a volte decisioni di spesa.

Una più realistica formulazione dei dati stessi, da parte degli enti locali, è quindi da auspicare e potrebbe essere realizzata ove si tenessero nel debito conto i dati delle gestioni precedenti, dati di consuntivo, cioè di attività effettiva.

Ciò conferma la necessità, già evidenziata, che nelle gestioni locali si pervenga a quella osservanza dei termini per l'approvazione dei consuntivi stessi.

7.3 I dati finanziari della gestione dei residui delle amministrazioni provinciali evidenziano un incremento di residui attivi rispetto all'esercizio 1982 per circa il 75% degli enti.

La regione in cui si è registrata la più alta percentuale di amministrazioni provinciali la cui gestione 1983 si è chiusa con un aumento dei residui attivi è la Campania

(5 enti su 5 ed un aumento di 74.371 mil.); in Puglia si ha invece la più alta percentuale di amministrazioni con un decremento di residui attivi (3 enti su 5 ed una diminuzione di 29.812 mil.).

Non dissimile la situazione dei residui passivi, con una percentuale di circa il 70% delle amministrazioni provinciali che ha registrato un incremento rispetto all'esercizio precedente. Sono sempre la Campania e la Puglia che presentano analoghe situazioni di aumento o diminuzione dei residui.

7.4 Anche i dati finanziari della gestione dei residui delle amministrazioni comunali evidenziano analoga tendenza.

Dal punto di vista geografico, la gestione 1983 ha portato ad un decremento di residui attivi soltanto per il comune di Aosta e per gli enti della Lombardia e della Sicilia. Le amministrazioni comunali delle altre regioni hanno invece chiuso la gestione con un incremento di residui attivi, incremento che è risultato massimo in Campania (+49,68%) e minimo in Trentino Alto Adige (+14,47%).

L'analisi dei dati relativi agli 86 comuni capoluogo di provincia conferma tale linea di tendenza.

Speculare la situazione dei residui passivi, sia dal punto di vista geografico che per i comuni capoluogo di provincia con la sola aggiunta, agli enti che hanno fatto registrare una diminuzione di residui, di quelli della regione Piemonte.

Nella gestione 1983 ha tratto conferma la tendenza - evidenziata già nelle precedenti relazioni - all'accumulo dei residui, fenomeno, peraltro, più accentuato per le amministrazioni provinciali relativamente ai residui attivi (+ 10,38%), rispetto a quelli passivi (+ 4,76%), mentre per le amministrazioni comunali i dati globali sono di segno opposto (+ 8,62% per i residui attivi e + 10,93% per i residui passivi).

La formazione di sempre maggiori residui attivi può trovare giustificazione in varie cause: per le entrate proprie nella complessità dei procedimenti relativi; per i trasferimenti nel costante ritardo con il quale vengono erogati i fondi statali e regionali; per l'accensione di mutui nel ritardo, pressochè fisiologico, con il quale vengono perfezionati i relativi contratti. La formazione di maggiori residui passivi nelle spese di investimento appare, prevalentemente, imputabile alla lunghezza dei tempi necessari per la realizzazione di opere pubbliche. La realtà emergente dall'esame dei conti consuntivi induce, però, a segnalare che sull'accumulo dei residui influisce, in maniera determinante, da un lato la non effettività di accertamenti e impegni e dall'altro la non puntuale utilizzazione dei riaccertamenti. Tutto ciò con gli effetti che derivano, a consuntivo, nella determinazione dei risultati di esercizio.

Non è estranea a tale fenomeno una poco diffusa consapevolezza del rilievo che ha il controllo finanziario.

Dai dati raccolti risulta non soltanto lo stesso esser ritenuto poco rilevante, ma addirittura non esercitabile da parte degli organi regionali di controllo, inclini, piuttosto, a privilegiare verifiche di formale legittimità con connotati quasi giurisdizionali.

8. Indagini specifiche sono state compiute sui dati di gestione delle spese di parte corrente di amministrazioni provinciali e dei comuni (ovvero di un campione di questi enti) e relative alla incidenza di quelle per il personale e per acquisto di beni e servizi, alle scelte di spesa secondo la classificazione funzionale, ai risultati dei servizi a carattere produttivo ed a domanda individuale, ai servizi culturali diversi.

8.1 Considerata la rigidità delle spese per il personale, la prima analisi è stata ritenuta idonea ad offrire indici relativi alla misura in cui gli enti sono riusciti a sottrarsi al condizionamento di spese consolidate.

Le medie percentuali delle anzidette spese rispetto al totale delle spese correnti sono risultate per le province del 38,12% per spese di personale e del 31,99% per quelle di acquisto di beni e servizi, mentre per i comuni del campione esaminato l'indice medio della spesa per il personale è ri-

sultato del 39,82% e quello della spesa per acquisto di beni e servizi del 28,12%.

Delle elaborazioni costruite e dei vari rapporti comparativi tra le singole gestioni effettuati appare utile segnalare che i più elevati livelli di spesa per il personale si registrano nelle province delle regioni Molise (55,95%), Abruzzo (49%), Liguria (48,37%), Sicilia (46,41%), Basilicata (46,23%), Sardegna (45,87%), Umbria (44,40%) e Toscana (44,38%), mentre le più basse percentuali di spesa per acquisto di beni e servizi si sono registrate in Campania (23,47%), in Toscana (26,63%), in Umbria (27,07%), in Liguria (27,17%), in Friuli Venezia Giulia (27,47%) e in Sardegna (28,29%).

Per quanto concerne i comuni, risulta che i più elevati livelli di impegni per il personale si registrano in Sicilia (54,08%), Abruzzo (53,03%), Campania (52,28%), Friuli-Venezia Giulia (50,73%), Molise (50,47%), Calabria (49,33%), Puglia (49,08%), Valle d'Aosta (48,39%), Basilicata (47,60%), Marche (46,36%) e Veneto (45,07%), mentre le percentuali più basse di impegni per l'acquisto di beni e servizi si sono avute nel Lazio (21,31%), nel Friuli Venezia Giulia (25,93%) nella Calabria (26,10%) e nella Lombardia (26,90%).

Il livello della spesa per il personale, che costituisce la parte più rilevante delle spese con carattere di rigidità e indilazionabilità, condiziona pertanto in maniera determinante gli enti nel riparto della spesa corrente fra

le altre categorie economiche ed in particolare riduce i mezzi a disposizione per l'acquisto di beni e servizi, pur necessari nella ristrutturazione degli uffici.

Non è quindi la mera registrazione degli anzidetti risultati, determinati certo da un insieme di carenze che hanno spesso origini non vicine nel tempo, che assume rilievo, ma ove i risultati stessi si mettano a raffronto con le iniziative assunte o meno per l'attuazione dei piani di riorganizzazione, l'aggiornamento e la riqualificazione del personale - su cui appresso ci si soffermerà - emerge come i fenomeni si colleghino e quindi i dati finanziari danno conferma della non diffusa attenzione per le iniziative di modifiche organizzative che pure hanno riflessi finanziari immediati.

8.2 Per quanto concerne le scelte di spesa secondo la classificazione funzionale, una indagine a campione effettuata ha portato a constatare, per le province appartenenti alla prima classe demografica, un andamento gestionale non uniforme, pur con una certa prevalenza di interventi nel settore dei trasporti e cioè in quello relativo a funzioni spiccatamente istituzionali di questi enti.

Quelle appartenenti alla seconda e terza classe demografica registrano invece un andamento gestionale con più uniforme preferenza per i settori dei trasporti, dell'istruzione e cultura e dell'amministrazione generale. L'unica am

ministrazione del campione appartenente alla quarta classe demografica (Palermo) registra, invece, impegni più rilevanti nel settore dell'amministrazione generale e cioè per il funzionamento dei servizi dell'ente.

Anche per i comuni ampie oscillazioni sono state rilevate tra i dati percentuali delle scelte di spesa se si eccettui che per tutte le gestioni risultano al primo posto gli impegni di spesa relativi al campo sociale e ai due ultimi posti gli interventi nel campo delle abitazioni e quelli relativi alla giustizia.

Purtuttavia, si rileva una sostanziale uniformità della graduatoria delle scelte di spesa dei comuni dalla 7^a alla 10^a classe che vede in ordine decrescente privilegiate quelle per istruzione e cultura, amministrazione generale, trasporti e comunicazioni e oneri non ripartibili, e assimilabili le scelte di spesa dei comuni dell'11^a classe con la sola differenza di un maggior importo delle spese per trasporti e comunicazioni rispetto alle spese generali, mentre la graduatoria relativa alle anzidette scelte nei comuni della 5^a e 6^a classe vede al secondo posto gli interventi in campo economico seguiti da quelli relativi a istruzione e cultura, amministrazione generale e trasporti e comunicazioni.

8.3 L'analisi sui risultati di servizi a carattere produttivo è stata condotta, in via principale, per i servizi di

distribuzione del gas metano, acquedotti e farmacie e su un campione rappresentativo di 371 amministrazioni comunali. Il servizio di acquedotto, attivato in 292 comuni, presenta un saldo attivo o a pareggio in 43 comuni; una percentuale di copertura compresa fra 0 e 30% in 46 comuni; una percentuale di copertura compresa fra il 31% e il 60% in 83 comuni e una percentuale di copertura compresa fra il 61% e il 99% in 119 comuni. Il servizio di distribuzione del gas metano, attivato in 60 comuni, presenta un saldo attivo o a pareggio in 42 comuni ed una percentuale di copertura compresa fra il 61% e il 99% in 18 comuni. Il servizio di farmacia, attivato in 92 comuni, presenta un saldo attivo o a pareggio in 74 comuni ed una percentuale di copertura compresa fra il 61% ed il 99% in 18 comuni. Altri servizi, attivati in 63 comuni, presentano un saldo attivo o a pareggio in 19 comuni, una percentuale di copertura compresa tra il 31% ed il 60% in 14 comuni ed una percentuale di copertura compresa tra il 61% ed il 99% in 19 comuni.

Questi dati vanno valutati alla luce della normativa, dettata in materia e intesa al raggiungimento nella gestione del saldo attivo fra costi e ricavi, da assicurare, nei limiti massimi consentiti, con opportuni adeguamenti tariffari e da perseguire con scelte programmate al riequilibrio delle gestioni.

8.4 Per quanto concerne i servizi a domanda individuale, il discorso si collega alla linea di tendenza legislativa che ha richiesto agli enti locali un sempre maggiore impegno nella realizzazione del proprio equilibrio finanziario attraverso manovre economiche sia pure di incidenza limitata che consentissero un sostanziale recupero delle entrate proprie.

Le scelte concrete operate dai singoli enti in questo campo, nel raffronto tra entità, costo e tipi dei servizi resi, consentono valutazioni in ordine alla realizzazione di una coerente soddisfazione di esigenze sociali, nel contesto degli obiettivi sia di contenimento della spesa pubblica, sia di recupero di maggiori ambiti di entrate proprie.

I dati relativi sono anche idonei a fornire al legislatore elementi di giudizio circa il discrimine fra due grandi comparti dell'intervento dell'ente locale, competente da una parte a fornire servizi che in ogni caso vanno assicurati come plafond minimo, a prescindere da costi e ricavi, e dall'altra ad erogare prestazioni sulle quali incidono sia le scelte di fondo dell'ente stesso, sia specifici introiti ad essi destinati, che secondo l'indicazione della stessa legge sono rappresentati non solo da tariffe, ma anche da rimborsi spese di privati e di altri enti che utilizzano il servizio stesso, da contributi volontari e, infine, da entrate specificamente erogate, per concorrere ai costi, da altri soggetti (Stato, regione, provincia, ecc.).

Si è potuto constatare che l'ordine di priorità desumibile dalle risposte fornite dai comuni (n. 550) porta a collocare al primo posto il servizio degli asili nido che risulta, infatti, attivato in 370 comuni. Seguono gli impianti sportivi che risultano attivati in 360 comuni, le colonie e soggiorni che risultano attivati da 283 comuni, la refezione scolastica (221 comuni), il trasporto alunni (185). Minor rilievo assumono i teatri (66), e le manifestazioni culturali (65), mentre in posizione intermedia si colloca il servizio di assistenza agli anziani (102 comuni).

Secondo un'aggregazione a livello di regioni, risulta come - sia pure con variazioni nell'ordine specifico di priorità nell'ambito di ciascuna regione - gli asili nido, gli impianti sportivi, le colonie e i soggiorni e la refezione scolastica costituiscono sempre oggetto della maggior propensione da parte delle amministrazioni. Il servizio di trasporto alunni risulta attivato con maggior frequenza nelle regioni del centro-nord rispetto al resto del Paese.

Discorso in parte analogo può farsi per le amministrazioni provinciali. Sulla base delle risposte avute (68) risulta che i servizi verso i quali si manifesta la maggiore propensione sono gli impianti sportivi, le colonie e i soggiorni e gli asili nido.

La copertura dei servizi a domanda individuale è assicurata per 172 comuni in una misura percentuale compresa tra

il 22% e il 30% che sale per 154 comuni tra il 31% e il 40% e per 161 comuni supera il 41%.

Non è trascurabile la situazione d'inadempienza all'obbligo di copertura nel limite percentuale (22%) di cui all'art. 6 del D.L. n. 55 del 1983. Tale inadempienza riguarda in particolare 5 amministrazioni provinciali e 38 amministrazioni comunali.

8.5 L'analisi a campione sui "servizi culturali diversi" - che si ricollega alla indagine avviata negli anni precedenti - è stata intesa ad approfondire aspetti organizzativi e finanziari per trarne valutazioni coerenti con il principio costituzionale del buon andamento. Essa ha anzitutto confermato le difficoltà di individuare criteri di ripartizione fra le competenze statali e quelle esercitabili dagli enti locali, nonché il contenuto indefinito delle spese di promozione, organizzazione ecc., non regolate da legge dello Stato e non regolabili, come può ricavarsi dalla sentenza della Corte costituzionale n. 148 del 1985, dalle regioni a statuto ordinario.

In fatto è, poi, risultato che in tale situazione gli enti locali non hanno prefissato criteri di massima per l'erogazione dei fondi relativi.

Un solo comune del campione rappresentativo - comprendente tutti i capoluoghi di regione o delle province autonome nonché città che superino i 299 mila abitanti, anche se

non capoluoghi - ha assunto una delibera consiliare approvativa di un programma culturale con la relativa spesa; altro ha comunicato che i criteri sono stati fissati da direttiva del sindaco; si è, poi, in altri casi affermato che le singole delibere di erogazione dei contributi darebbero contezza dei criteri seguiti.

Non si è potuto, così, acquisire e valutare un quadro realistico delle molteplici esigenze avvertite dalle comunità locali in materia di "servizi culturali non istituzionalizzati" che abbiano poi trovato soddisfazione attraverso vari sistemi di contribuzioni.

I dati finanziari, opportunamente depurati, ricavabili dal raffronto percentuale degli impegni di spesa per servizi culturali diversi e di quelli globali delle spese per la cultura, consentono di individuare gli enti locali che sono stati definiti "i nuovi mecenati". La indagine ha portato ad accertare che gli enti locali tendono a perseguire nel settore due scopi: rendere permanenti alcune manifestazioni locali (tali ad esempio il "Carnevale di Venezia" e le "Estate romane"); tenere quanto più ampio possibile il ventaglio delle scelte per interventi contributivi che risultano assai frantumati.

Quest'ultimo fatto ha come presupposto una riserva per gli amministratori di ampia discrezionalità di scelta, con modalità interpretative di questa discrezionalità che portano a modalità di gestione che configurano, talora, l'assesso

re preposto al settore quale assoluto protagonista delle scelte effettuate. L'esame delle delibere relative fa rilevare come, quasi ritualmente, si ricorra alla sanatoria; l'erogazione dei contributi non risulti subordinata a rendicontazione delle spese; in altri casi manchi una qualunque perizia e dimostrazione della spesa da effettuare ed il contributo venga erogato sulla base della semplice richiesta; in altri casi ancora le anticipazioni dei contributi raggiungano livelli che trasferiscono dal beneficiario del contributo all'amministrazione comunale l'interesse ad una rendicontazione ed a verifiche di congruità della spesa, quando questa non si concreti, come in diversi casi è stato dato di constatare, in "dichiarazioni" ovvero in una semplice relazione sulle realizzazioni da parte del beneficiario.

9. La organizzazione degli enti locali e la gestione del relativo personale hanno formato oggetto di indagini anche per il 1983.

9.1 Quella svolta sui piani di riorganizzazione al terzo anno di esame è stata intesa a verificare l'esistenza di effettivi risultati conseguiti dagli enti a seguito della normativa statale emanata per realizzare nel rispetto delle autonomie e con ampio decentramento l'obiettivo di fondo della migliore prestazione ai cittadini di pubblici servizi.

Definitivamente chiuso il ciclo dell'adozione dei piani, nel 1983 non sono risultate numericamente rilevanti le modifiche disposte e queste comunque non hanno interessato nessuno dei comuni di maggiore consistenza demografica.

L'esame dei livelli di attuazione dei piani di riorganizzazione ha portato, invece, a constatarne una prevalente parziale attuazione sia nell'ambito delle amministrazioni provinciali che comunali.

Su 53 amministrazioni provinciali solo 11 e su 563 comuni solo 56 hanno dato integrale attuazione ai piani stessi.

Va notato che per i comuni a maggiore intensità demografica, a parte Bari, che ha comunicato di non aver adottato alcun provvedimento esecutivo, hanno attuato parzialmente il piano: Genova, Milano, Venezia, Trieste, Verona, Bologna, Firenze, Roma, Messina; Torino non ha risposto allo specifico quesito; mancano i dati (poichè non trasmessi) di Napoli, Palermo e Catania.

Più specificamente, nell'ambito di attuazione anche parziale dei piani, acquista rilievo, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, la ristrutturazione logistica degli uffici. Questa è stata attuata, nel corso del 1983, da 13 amministrazioni provinciali e 139 amministrazioni comunali.

9.2 Una situazione diffusa di inadempienza è stata, poi, accertata per quanto concerne gli obblighi imposti agli enti locali dall'accordo approvato con d.P.R. 25 giugno 1983 n. 347 di adeguare i propri regolamenti organici ai contenuti dell'accordo stesso entro il 20 gennaio 1984 e di emanare un regolamento sulle modalità dei concorsi.

Si tratta di obblighi che sono strumentali al perseguimento di precipue esigenze di funzionalità e la tempestiva loro osservanza avrebbe potuto offrire un indice di buon andamento delle amministrazioni.

I dati acquisiti mostrano, invece, che all'adeguamento dei regolamenti organici ha provveduto un numero estremamente limitato di amministrazioni provinciali e comunali.

Vi sono varie regioni in cui tutte le amministrazioni provinciali (così nel Veneto, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna) ovvero tutte le amministrazioni comunali (così in Valle d'Aosta, Liguria, Marche, Molise, Calabria, Sardegna) non hanno adempiuto all'anzidetto obbligo. I comuni a maggiore densità demografica non hanno osservato il termine anzidetto e tra questi solo Milano e Bari hanno comunicato di aver provveduto nel 1984; mentre per Firenze l'adempimento è in corso.

Quanto all'emanazione dei regolamenti sulle modalità dei concorsi è evidenziabile ugualmente un elevato tasso di inadempienza, totale per le amministrazioni provinciali del

l'Umbria, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e le amministrazioni comunali della Calabria. Dei comuni a maggiore densità demografica Venezia e Messina hanno provveduto; Genova ha deliberato il 7.2.1984, ma il comitato regionale di controllo ha annullato il provvedimento; Milano, Verona e Bari hanno provveduto nel 1984; per Firenze l'adempimento è in corso.

Non va trascurato di considerare che la mancata emanazione di questo regolamento consente alle amministrazioni locali soltanto di espletare concorsi già indetti, ma non di assumere nuove iniziative di reclutamento di personale.

9.3 L'analisi dei dati relativi ai criteri assunti dagli enti locali nella disciplina dell'orario di lavoro consente di segnalare, anzitutto, una preferenza da parte delle amministrazioni provinciali e comunali per l'orario unico su sei giorni lavorativi settimanali. La turnazione non è stata utilizzata da nessuna provincia delle regioni Friuli Venezia Giulia, Umbria e Sardegna.

Essa, giustificata dalla esigenza di erogazione di pubblici servizi che non consentono soluzione di continuità, ha avuto consistente applicazione da parte dei comuni delle regioni Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, modesta diffusione fra gli enti delle regioni Liguria, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Umbria, La-

zio, Abruzzo, Campania, Basilicata, Puglia, Sicilia, Sardegna, mentre non si è fatto ricorso ad essa nell'ambito delle regioni Valle d'Aosta e Calabria.

La flessibilità di orario ha avuto applicazione presso alcune province del nord e del centro, ma è stata esclusa dagli enti delle regioni Umbria, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. Analoga territorialmente la preferenza per quanto riguarda i comuni, mentre non è stata affatto utilizzata la flessibilità dell'orario dagli enti appartenenti alle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Sardegna.

Si riscontrano, infine, situazioni di coesistenza di più forme di orario nell'ambito della stessa amministrazione provinciale presso quasi tutte le regioni, con esclusione di Umbria, Lazio, Campania, Basilicata, Calabria e Sardegna ed analoga la situazione per i comuni: la forma mista è stata scarsamente adottata dagli enti appartenenti alle regioni Campania, Basilicata, Sicilia, Sardegna ed è stata esclusa in Calabria.

Dei comuni a maggiore densità demografica hanno utilizzato a pieno le varie forme e articolazioni consentite dall'ordinamento: Torino, Genova, Verona e Bologna.

9.4 La formazione, l'aggiornamento e la riqualificazione del personale infine risulta curata con non diffuse iniziative, pur se rispetto al precedente anno va notata una mag-

giore attenzione prestata dagli enti locali.

Può notarsi che i comuni hanno privilegiato i corsi di aggiornamento (in totale 366, di cui 84 organizzati dagli enti e 282 da terzi), rispetto ai corsi di riqualificazione (73) e di formazione (28).

Non sono stati forniti - come richiesto - giudizi sul profitto tratto dalla frequenza dei corsi di partecipanti e considerazioni sulla utilità delle iniziative.

9.5 La verifica sullo stato di attuazione della nuova organizzazione va ora integrata con osservazioni relative al personale che costituisce la componente più rilevante nel comparto della spesa corrente degli enti locali e concorre, in rilevante misura, alla sua lievitazione.

D'altro canto, la provvista del numero adeguato di personale per lo svolgimento dei servizi costituisce fatto funzionalmente di grande rilievo.

La conciliazione di queste opposte esigenze risulta nella vigente legislazione attuata con la previsione di un sistema articolato di controlli (comitati regionali e Commissione centrale della finanza locale) ritenuto conforme alla Costituzione dal giudice delle leggi.

A questo sistema non sono mancate critiche e proprio perchè inquadrabile nella previsione dell'art. 119 della Costituzione, - cioè nel raccordo fra bilancio statale e bilanci comunali e provinciali, al fine ultimo di assicurare

su scala nazionale la equilibrata espansione organizzativa degli enti ed una più perequata distribuzione delle limitate risorse disponibili - non potrà non essere oggetto di specifico esame da parte del legislatore in sede di emanazione della nuova disciplina sulla finanza locale.

Va, allora, posto in rilievo come i dati delle gestioni finanziarie prima esposti non consentano di ritenere esaustivo il limite all'ampliamento della spesa corrente che potrebbe derivare dalla scelta di conservare allo Stato il controllo in termini quantitativi della dinamica dell'entità dei trasferimenti e del riequilibrio fra le dotazioni finanziarie dei diversi enti, cioè una programmazione finanziaria.

Vi sono, infatti, realtà, come quelle relative al personale che quando si concretano risultano poi non reversibili, quali che possano essere gli effetti anche finanziari che ne discendono.

Sembra, quindi, permanere la esigenza di misure di garanzia atte ad impedire il verificarsi di situazioni che pur rispondenti, ove ciò ricorra, alle esigenze di un migliore ovvero ottimale apprestamento dei servizi locali, si rilevano, poi, incompatibili - per gli effetti finanziari che ne discendono e che risulta difficile se non impossibile contenere - con i limiti anzidetti delle risorse disponibili per il settore pubblico allargato.

9.6 L'anzidetta esigenza, men che contraddetta, risulta confermata dalla constatazione che, dopo vicende passate e variamente valutabili, le piante organiche degli enti locali durante il 1983 non hanno subito modificazioni di notevole rilievo.

Con la conclusione del ciclo di emanazione dei piani di riorganizzazione anche le piante organiche degli enti appaiono aver raggiunto un assetto stabilizzato e sostanzialmente perequato in tutto il territorio nazionale.

Ciò con delle eccezioni come il vistoso aumento di pianta organica del comune di Messina (da 2.543 a 5.500 posti) con un incremento di 2.957 posti a seguito di approvazione in data 1 febbraio 1983, da parte della Commissione per la finanza regionale, del piano di riorganizzazione deliberato il 14 aprile 1982. Pianta organica che si palesa sovradimensionata rispetto al numero di posti di organico di comuni di analoga intensità demografica, quali Trieste (ab. 252.369 con pianta organica di 4.238 posti) e Verona (ab. 265.932 con pianta organica di 3.213 posti).

9.7 Il numero complessivo degli impiegati in servizio presso le amministrazioni locali alla fine del 1983 risulta inferiore alla forza lavoro presente all'inizio dell'anno.

Ciò è effetto del blocco legislativo delle assunzioni di nuovo personale, iniziato nel 1979 e confermato negli anni successivi fino alla normativa del 1983 con contenimento della spesa pubblica ma non ammortizzato con l'obiettivo di una perequata distribuzione del personale, stante il divario tra il personale in servizio e posti in organico non uniforme tra i vari enti locali.

Va anche sottolineata la tendenza costante del personale non di ruolo a diminuire anche se per effetto di inquadramenti. Vi è l'eccezione dei comuni della regione Calabria, dove la consistenza del personale non di ruolo - che nelle altre regioni ammonta a percentuali oscillanti attorno al 10% rispetto al personale di ruolo - supera quella del personale di ruolo, sia all'inizio (1.358 unità non di ruolo a fronte di 978 di ruolo), che a conclusione dell'anno (1.344 unità non di ruolo e 946 di ruolo).

La situazione del personale assunto per esigenze straordinarie e per tempo limitato fa, invece, intravedere il concretarsi di forme di precariato prodromiche ad ulteriori immissioni in ruolo.

Ciò può desumersi dalle segnalazioni da parte della Commissione centrale per la finanza locale di ricorrenti modifiche "a sanatoria" delle piante organiche da parte degli enti e dal numero delle unità di personale rapportate ad anno promiscuamente e globalmente considerate (stagionali,

supplenti, giornalieri, ecc.) in servizio durante il 1983: per le amministrazioni provinciali 1.550 unità a fronte di 1.788 unità di personale non di ruolo e di 34.339 unità di personale di ruolo; per le amministrazioni comunali, 24.645 unità, misura quasi doppia rispetto al personale non di ruolo (12.277 unità) e di rilevanti proporzioni rispetto al personale di ruolo, 213.091 unità.

Per quanto concerne, infine, gli inquadramenti del personale, essi non sono stati posti in essere dalla quasi totalità degli enti nel corso dell'anno e solo dopo la diramazione di una circolare del Dipartimento per la funzione pubblica del 14 marzo 1984 che richiama e conferma, fatte salve alcune precisazioni, un elaborato pubblicato nel 1984 a cura delle Associazioni ANCI - UPI - UNCEM, si è dato inizio da parte degli enti ai procedimenti relativi, in ordine ai quali si fa riserva di riferire, previa acquisizione di elementi al riguardo.

10. I dati di consuntivo concernenti gli investimenti, pur non potendo offrire elementi compiuti sui risultati effettivamente conseguiti (essi prescindono dalla "bontà" delle scelte operate, dalla loro sincronizzazione con le attuali esigenze, dalla loro immediata proficuità in termini di utilizzazione diretta da parte della collettività ovvero in termini di gestionabilità da parte degli enti stessi), costituiscono il punto di partenza necessario per ogni indagine

che tenga conto dei costi affrontati e dei benefici conseguiti. E ciò soprattutto con riferimento alla globalità del fenomeno, cioè alla capacità di risparmio e di investimento (sottrazione di risorse al consumo per indirizzarle a fini produttivi) che l'intera collettività nazionale manifesta nella particolare, ma rilevantissima, sua articolazione delle autonomie locali.

Le rilevazioni avviate sono state relative alla totalità degli enti che formano oggetto dell'esame della Corte dei conti, con ulteriori approfondimenti effettuati sulla gestione di un campione di enti e poi sugli investimenti dei comuni di maggiore consistenza demografica.

10.1 La dimensione finanziaria della complessiva gestione degli investimenti degli enti locali, in termini di competenza 1983, può essere stimata in circa 9.766 miliardi in entrata e 10.792 miliardi in uscita, intendendosi che al diavario sopperisce l'utilizzazione di risparmio accumulato negli anni precedenti per circa 1.026 miliardi.

In termini di accertamenti ed impegni realizzati, il fenomeno appare nettamente ridimensionato; infatti, a complessive riscossioni per circa 2.654 miliardi corrispondono pagamenti per soli 1.495 miliardi.

La ripartizione tra le province delle varie classi mostra come le risorse e gli investimenti tendono ad essere proporzionati alla popolazione.

Per i comuni distinti nei due gruppi del centro-nord e del mezzogiorno si rileva come questi ultimi non investano più di quelli del resto d'Italia, anzi operano in una misura che è sensibilmente inferiore a quella che corrisponderebbe ad una commisurazione proporzionata alla popolazione. Così i dati finanziari danno riprova di un divario tra nord e sud e di fattori "locali" che neutralizzano le riserve e gli incentivi anche quando approntati dal legislatore.

In termini globali emerge, in secondo luogo, una costante rappresentata dall'eccesso delle riscossioni sui pagamenti, tanto più significativa se si considera che, per quasi tutti i livelli di aggregazione, gli impegni superano gli accertamenti. La gestione di competenza degli investimenti è fortemente produttrice di liquidità e tale produzione nel 1983 è stata dell'ordine dei 1.159 miliardi di lire.

Peraltro la velocità di acquisizione delle entrate risulta alquanto limitata ed ancor più insoddisfacente appare la capacità di dare pronto avvio ai progettati investimenti.

Va ancora specificato che il saldo negativo tra accertamenti ed impegni, pari a complessivi 1.026 miliardi, cui si è già fatto cenno, discende per il 14% dalla gestione degli investimenti delle province, per il 19% dei comuni del centro-nord e per il 67% dei comuni del mezzogiorno. Dato quest'ultimo che non è di per sè suscettibile di spiegazione onde ne vanno verificate la consistenza e le cause.

10.2 Oltre gli anzidetti dati finanziari globali quelli elaborati e relativi al peso percentuale delle singole categorie di entrata e di spesa, in termini di accertamenti e di impegni confermano che la principale fonte di finanziamento degli investimenti è costituita dall'accensione di mutui e che le risorse vengono utilizzate nella quasi totalità nella realizzazione di beni ed opere immobiliari, vale a dire nella realizzazione di opere pubbliche.

Ne deriva, con il rilievo che assumono gli enti locali quali "stazioni appaltanti", la incidenza dei problemi concernenti la gestione contrattuale, problemi sia normativi che di prassi, ed alla cui mancata soluzione possono ricondursi ritardi, disfunzioni, nonché devianze di accentuata gravità.

L'aggregazione effettuata dei dati di cassa - cioè il totale dei pagamenti erogati nel 1983, sia in conto competenza che in conto residui, per beni ed opere immobiliari, ripartiti secondo i vari settori di intervento - consente anzitutto di individuare nell'istruzione e cultura (35%) e nei trasporti e comunicazioni (54%) i campi di azione tipicamente propri delle province, per quanto attiene agli investimenti. I dati percentuali relativi alle quattro classi di province sono al riguardo assai vicini tra loro, talchè può definirsi l'indicata vocazione come del tutto generalizzata.

Per quanto concerne i comuni, risulta una notevole omogeneità tra centro-nord e mezzogiorno anche se nel primo

comparto il maggior peso spetta agli interventi nel campo sociale, mentre nel secondo a quelli nei trasporti e comunicazioni; per i restanti campi di intervento che presentano rilievo finanziario (amministrazione generale, istruzione e cultura e abitazioni) risulta una vicinanza dei dati relativi alle due parti del territorio nazionale.

10.3 Da talune più specifiche analisi condotte in tema di investimenti su un campione ristretto e purtuttavia significativo, emergono ulteriori fenomeni meritevoli di segnalazione.

Per quanto concerne la gestione dei residui, si ha anzitutto una riconferma pressochè totale dei residui attivi e passivi in sede di riaccertamento: il che equivale a constatare che il fenomeno delle cancellazioni presenta scarso rilievo, e ciò sia con riferimento all'entrata che alla spesa.

Lo smaltimento dei residui è, poi, nettamente al di sotto del 50% dei riaccertamenti, con un'accentuazione del distacco per quanto concerne i residui passivi.

La gestione degli investimenti tende a conservare a lungo qualche maggiore velocità di riscossione rispetto all'impiego dei mezzi finanziari raccolti.

Ancora in tema di residui è da evidenziare come, a fine anno, la situazione, tenuto conto dei riporti della gestione di competenza, è da ritenere, sistematicamente e quanto me-

no, confermata in termini di valore reale, rispetto a quella iniziale.

Quanto alla gestione di competenza 1983, risulta anzitutto che gli accertamenti e gli impegni hanno comportato, in reciproca concordanza, un ridimensionamento della previsione, e quindi dell'impostazione programmatica, di portata elevata ma, tutto sommato, non eccessiva, se si consideri come sia incentivante alla formulazione di progetti la gratuità più o meno totale del credito stante l'accollo allo Stato degli oneri relativi.

La realizzazione degli accertamenti e degli impegni cioè le riscossioni e i pagamenti sono caratterizzati da valori piuttosto bassi, con una sistematica accentuazione per i secondi, il che conferma come i tempi di attuazione degli investimenti siano lunghi.

10.4 L'ulteriore esame della gestione degli investimenti dei comuni di maggiore consistenza demografica (e cioè quelli con popolazione superiore a 250 mila abitanti, eccettuati Napoli, Palermo e Catania che non hanno presentato i conti) ha prospettato difficoltà di indagine, tra l'altro, per l'esistenza delle aziende municipalizzate e delle società partecipate, che costituiscono per l'appunto strumenti operativi tipici dei grandi centri. I trasferimenti e conferimenti relativi rendono poco agevole una verifica della loro effettiva destinazione a scopi produttivi. L'esistenza delle

aziende induce, inoltre, ulteriori effetti di ipertrofia nel conto capitale, in quanto, affiancandosi ai movimenti con la tesoreria statale, si inseriscono rilevanti movimenti in conto corrente tra le aziende stesse e gli enti proprietari.

L'ammontare dei mutui per investimenti dei comuni è certamente predominante, ma praticato, nelle maggiori città, è anche il ricorso all'indebitamento per conto delle aziende municipalizzate e ad esso si aggiunga, in alcuni casi, la quota per il ripiano delle perdite prodotte dalle aziende per l'acqua e del latte cioè ricorso al mercato per far fronte a spese correnti. Si tratta di interventi questi ultimi che sono indice di situazioni finanziarie deteriorate e che portano, in contrasto con il principio introdotto dalle norme generali sulla finanza locale, a dare copertura a sanatoria a spese correnti con entrate che dovrebbero essere destinate ad investimenti.

Tornando a queste spese in senso proprio, dalla indagine condotta risulta che risorse destinate ad investimenti derivano anzitutto da quanto alla gestione tenuta nel 1983 è derivato dalle linee di credito già aperte all'inizio dell'anno cioè dai mutui "deliberati" in precedenti esercizi.

Si tratta di 2.796.061 milioni di lire, che costituiscono la somma dei residui attivi riaccertati dai comuni del campione. Di questi "vecchi" mutui le riscossioni sono state di 1.157.655 milioni di lire.

Siccome in prevalenza i mutui stessi risultano assenti-
ti dalla Cassa depositi e prestiti che eroga i fondi non al-
la stipulazione bensì secondo le esigenze di pagamento, a
mano a mano che le opere si realizzano, può dirsi che queste
riscossioni sono indice della "capacità di spesa" dei comu-
ni. Il dato medio ricavato del 41,40%, risulta peraltro lar-
gamente indicativo, in quanto si hanno situazioni nettamente
divaricate da quella di Torino con un indice del 70,02% a
quella di Messina con il 7,50%.

Alla ridotta capacità di tradurre i mutui ereditati da-
gli esercizi precedenti in denaro e quindi in concrete uti-
lizzazioni, fa riscontro, al contrario, una vivacità notevo-
le di iniziative tese all'attivazione di nuove linee di cre-
dito.

Risulta preventivata inizialmente l'attivazione di nuo-
vi mutui per complessivi 3.357.326 milioni di lire sostan-
zialmente confermati nelle previsioni definitive in comples-
sivi 3.302.054 milioni di lire, ma gli accertamenti sono poi
risultati pari a 2.215.861 milioni di lire, e si sono tra-
dotti in riscossioni per soli 551.932 milioni di lire e cioè
al 24,90%.

A fine anno la linea di credito complessivamente dispo-
nibile ed ereditata dalla gestione 1984 è pari a 3.302.335
milioni di lire.

La somministrazione di credito risulta pertanto un
flusso costante nell'erogazione e nella portata, dal momento

che la crescita riscontrata (+ 18,10%) può ben ricondursi al deprezzamento monetario.

L'altra fonte di risorse per investimenti, secondaria rispetto ai mutui ma pur sempre cospicua, è costituita dalla alienazione di beni patrimoniali e dai trasferimenti di capitali al netto degli ammortamenti.

I dati finanziari essenziali analoghi a quelli esposti per i mutui indicano residui ereditati dal 1982 ed esercizi precedenti e riaccertati per 772.920 milioni nonchè accertamenti effettuati nel 1983 per 671.511 milioni.

Non trascurabile è, pertanto, il peso delle alienazioni e dei trasferimenti anche se ne va fatta una valutazione prudenziale in quanto gli stessi tendono a tradursi in riscossioni, quanto meno, assai lentamente (nel 1983 si sono avute riscossioni in conto residui per 161.740 milioni ed in conto competenza per 222.220 milioni). Si è in presenza, quindi, di una fonte di entrata che mostra forse profili di aleatorietà e offre occasione talvolta di valutazioni accertative improntate ad ottimismo.

Trascurabile, invece, per peso finanziario, relativamente al quadro generale e non sempre di certa concretezza l'apporto delle economie di gestione costituite dagli avanzzi di amministrazione applicati per spese di investimento (53.500 milioni) e dal risparmio pubblico portato a compensazione di deficit della gestione di investimenti (127.000 milioni).

I dati della spesa per investimenti, globalmente sostenute dai comuni maggiori dimostrano un andamento parallelamente omogeneo rispetto alle entrate.

La situazione ereditata dagli esercizi precedenti, per quanto riguarda cioè il perfezionamento di investimenti già avviati, si è fissata, in seguito a riaccertamenti dei residui passivi in misura non rilevante, nel globale importo di 4.918.373 milioni cui hanno corrisposto, nell'esercizio, pagamenti per 1.371.168 milioni, cioè poco più di un quarto, pur trattandosi di progetti avviati da tempo.

Il peso dei residui di stanziamento (se non addirittura impropri) condiziona la constatazione che si ricava dai dati e cioè che, al pari dell'entrata, i tempi di attuazione degli investimenti risultano notevolmente lunghi. L'indice di smaltimento dei residui varia però notevolmente da ente ad ente: da un minimo del 15% a un massimo del 40%.

Dai dati della competenza emergono impegni per 3.050.153 milioni e pagamenti per 454.338 milioni cioè del 15% medio. L'indice di attuazione degli impegni dei singoli enti varia dal minimo dello 0,6%, al massimo del 34%.

La situazione che viene ereditata dall'anno 1984 è la seguente: restano da realizzare investimenti per 6.143.020 milioni di lire, con un notevole incremento, che supera la conservazione di un livello finanziario costante in valore reale.

Il raffronto dell'entrata e della spesa per investimenti dei maggiori comuni dimostra come nella gestione dei residui si abbia un nettissimo eccesso delle spese rimaste da erogare rispetto alle entrate ancora da riscuotere.

I saldi negativi sembrano trovare rispondenza in risorse già acquisite e disponibili (fondo cassa, tesoreria statale e depositi bancari) tenendo conto delle transeunti difficoltà di cassa che risultano in taluni enti.

Anche il saldo negativo accertamenti-impegni di competenza, relativamente contenuto (- 162.781 milioni) può ritenersi non incidente sull'equilibrio tra entrate e spese per investimenti, dato che la gestione di competenza 1983, nella parte corrente, ha prodotto risparmio pubblico al quale va aggiunta l'applicazione di avanzi di amministrazione per un totale importo più che coincidente.

Conclusivamente emerge dall'indagine condotta che gli enti locali possono contare a fine 1983, per fini di investimento, oltre che su di una cospicua disponibilità di credito cui attingere a mano a mano che i progetti vanno a realizzazione, su una notevole massa monetaria acquisita (di oltre 1.500 miliardi) di pronto impiego, salve eccezionali difficoltà di cassa ovvero insormontabili ostacoli procedurali propri dell'attuazione dei singoli investimenti.

Si tratta degli effetti di un fenomeno di accumulo che risale ad esercizi anteriori al 1983, cui peraltro ha concorso anche l'ultima gestione, come mostra il saldo attivo

delle riscossioni e dei pagamenti di competenza.

La tendenza all'accumulo appare, però, destinata a diminuire, anche per l'attuazione delle disposizioni intese ad indirizzare la richiesta di credito degli enti verso fonti pubbliche (Cassa depositi e prestiti, etc.) più che verso il mercato finanziario vero e proprio il quale ultimo solo consente l'immediata disponibilità dell'entrata condizionata alla realizzazione degli investimenti negli altri casi.

10.5 I dati esposti ed i primi risultati delle indagini in corso e sopra riferite mostrano come per le spese di investimento vadano osservate regole poste dalle norme e desumibili dal sistema normativo.

E' la stessa nozione di spesa di investimento che abbisogna, con una coordinata azione interpretativa degli organi di controllo, di certezza di confini. Si consideri il possibile annoverarsi tra le spese di funzionamento di taluni casi di spese episodiche, cosiddette "una tantum", che hanno punti di contatto con gli investimenti e che con questi possono confondersi quando l'oggetto dell'acquisto sia di natura tale da rendere dubbia la classificazione sotto la categoria dei beni di consumo durevoli invece che sotto quella dei beni strumentali. Sussistono altresì incertezze sulle manutenzioni, che devono annoverarsi tra le spese di investimento quando comportano una trasformazione del bene nella sua attitudine funzionale.

Anche gli investimenti concernenti le "promozioni" e le "incentivazioni" costituiscono una realtà che, quale sia la valutazione che di essa debba farsi anche sotto il profilo dei limiti, evidenzia come gli enti locali investono anche operando dei trasferimenti in conto capitale ovvero partecipando a determinate imprese .

In secondo luogo, a differenza delle spese di funzionamento che trovano copertura nel complesso delle entrate correnti, le singole spese di investimento richiedono il necessario presupposto di uno specifico finanziamento, costituendo l' "impiego" di una determinata entrata o comunque di una determinata disponibilità: entrate a destinazione specifica, mutui, trasformazioni patrimoniali, economie di gestione.

Risulta disagiata, invece, nei bilanci di previsione e nei consuntivi cogliere la stretta connessione tra la spesa, vale a dire la finalità produttiva perseguita, e l'entrata, cioè le risorse finanziarie che ne costituiscono il necessario presupposto, prima che giuridico, logico ed economico. Manca, infatti, nell'articolazione per grandi linee (titoli) del bilancio, un comparto specificamente ed esclusivamente dedicato alla gestione degli investimenti. E ciò, presumibilmente, sia per le difficoltà connesse all'esatta definizione dei confini della gestione stessa, sia per motivi di ordine, per così dire, tradizionale, connessi a radicate terminologie e classificazioni di tipo ragionieristico.

Altro problema concerne la fondatezza, la "veridicità" degli accertamenti e degli impegni.

Questi ultimi presentano già fisiologicamente una sorta di imprecisione temporale, essendo ammessi quelli di stanziamento che presuppongono la sola destinazione di una determinata somma ad una determinato scopo. Essi non riflettono cioè necessariamente l'assunzione di obblighi giuridici per la realizzazione dell'investimento, ma richiedono l'avvenuta acquisizione - in termini di certezza e non pure di materiale riscossione - dei finanziamenti. Ma è a questo riguardo che risulta un'ulteriore fonte di incertezza nella realtà, incertezza connessa alla difficoltà di individuare il momento in cui il mutuo può ritenersi certo, acquisito.

Ed allora i residui della gestione degli investimenti possono essere in qualche misura ipertrofici per la presenza di residui "impropri" e quindi il loro significato gestionale può risultare enfatizzato.

Si verifica anche che, accertata successivamente la impossibilità di coprire l'entrata da mutuo, si proceda alla cancellazione del residuo attivo, ma rimangano impegni assunti e sprovvisti di copertura ovvero, in casi ovviamente patologici, che si proceda a eliminare residui passivi, una volta acquisita l'entrata da mutuo, con una sua utilizzazione per esigenze di consumo, consolidandone l'avvenuto impiego in termini di cassa.

Anche l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione, nella prassi appare lontano da una applicazione rigorosa del criterio normativo che richiede si tratti di un avanzo formalmente accertato in occasione dell'approvazione di un conto consuntivo e che si tratti altresì di un avanzo che sia realizzato. Ciò perchè il canone è di incerta interpretazione e l'applicazione dell'avanzo sembra ridursi ad aggiustamento dei conti inteso a utilizzare il contingente squilibrio tra i residui attivi (maggiori) e quelli passivi (inferiori). Nè minori difficoltà emergono dalla pratica in tema di utilizzazione del risparmio quando al deficit di competenza della gestione degli investimenti faccia riscontro, di converso, un avanzo di competenza della gestione di parte corrente.

10.6 In tema di indebitamento degli enti locali, ulteriori indagini condotte sono state relative ai dati essenziali riguardanti le rate di ammortamento dei nuovi mutui contratti nel 1983 con la correlata proiezione degli oneri finanziari nell'anno 1984.

Per ciascun ente si è inteso fotografare la situazione dell'indebitamento consolidato, ripartito per istituti mutuanti.

Tenuto conto dell'estrema differenziazione per dimensione degli enti fra loro, più che fornire cifre globali che conterrebbero mescolanza di dati disomogenei, anche nell'am-

bito di ogni singola regione, basterà accennare che da una media degli indici percentuali ottenuti si ricava che nel 1983 la dinamica del livello di indebitamento cioè la sua crescita, è di circa il 50%. Dato medio da valutare tenendo conto della sua naturale valenza: ove si calcoli la media del valore assoluto dell'indebitamento si registra una maggiorazione del 20%.

Più specificamente, emerge che le amministrazioni provinciali mostrano omogeneità di comportamento nella dinamica dell'indebitamento e le province del centro nord dimostrano una maggiore propensione verso l'incremento del tasso di indebitamento rispetto agli enti del sud e delle isole.

Analoga situazione si ha per i comuni. Per essi la dinamica di indebitamento raramente mostra di regredire e nei pochi casi constatati riguarda piccoli enti per i quali anche la mancata stipulazione di un unico mutuo porta ad ampie oscillazioni percentuali.

Le città capoluogo di regione o di provincia e quindi le maggiori città mostrano un incremento che oscilla da +169,15% dell'Aquila al +14,05% di Torino; alta anche la percentuale di incremento di Avellino pari al +157,10%; Milano è a +28,08% e Roma a +39,28%.

Il limite di indebitamento degli enti locali sul quale ci si è soffermati nelle precedenti deliberazioni risulta fondamentalmente collegato all'ammontare dell'indebitamento pregresso: nessun nuovo mutuo può essere contratto se l'im-

porto degli interessi di ciascuna rata di esso, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, supera il 25% delle entrate degli enti locali relative ai primi tre titoli del bilancio di previsione dell'anno in cui viene deliberata l'assunzione del mutuo.

Con l'istituzione dei trasferimenti statali in sostituzione dei mutui a pareggio e la loro collocazione negli anzidetti primi tre titoli del bilancio si è ampliata in misura elevata la capacità d'impegno dei comuni e delle province ed ha concorso all'aumento dell'indebitamento per investimenti il fatto che gli oneri relativi sono stati coperti dallo Stato a piè di lista con i suoi trasferimenti. Rese libere, dal 1° gennaio 1978, le garanzie prestate sui cespiti delegabili dai comuni e dalle province per l'assunzione di mutui a pareggio dei disavanzi economici, se ne è consentito, per il primo anno, l'utilizzo del 50% per gli enti dell'area meridionale e del 40% per gli altri.

Ancora nel 1978 si è facilitata la possibilità d'indebitamento con il rendersi delegabili, in luogo dei soli cespiti tributari, tutte le entrate dei primi tre titoli, fermo restando il limite d'impegno del 25%.

L'attuale meccanismo è tale che le decisioni di contrarre mutui da parte degli enti locali si trasformano attraverso i piani di ammortamento in ulteriore indebitamento

dello Stato. La manovra intesa a rendere meno dipendente la politica di indebitamento statale dalle decisioni di spesa degli enti locali - cioè a far fronteggiare l'onere di ammortamento dei mutui direttamente dagli enti locali, con automatica riduzione della spesa corrente - ancorchè proposta non ha avuto concreta attuazione ma non potrà non costituire un aspetto meritevole di attenzione in sede di nuova disciplina sulla finanza locale.

L'importanza della scelta e la sua problematica è resa evidente dal fatto che appena si è voluto abbandonare il sistema dell'addebito allo Stato del pagamento di capitali ed interessi dei mutui contratti, si è avuta la modifica, ben tre volte, dell'indirizzo normativo nell'arco di due anni con incidenza sulla contabilizzazione del 1983.

Dal 28 febbraio 1983 (data del D.L. n. 55) al 22 dicembre 1984 (data della legge finanziaria 1985 n. 887 che pure ha inciso sulle modalità di ammortamento dei mutui contratti nel 1983) sono stati capovolti i criteri di individuazione dei soggetti tenuti a sostenere gli oneri conseguenti ai mutui, prima addossandoli totalmente agli enti locali, poi soltanto in parte, infine facendoli sostenere per intero dal bilancio statale, salvo "sanzioni" in caso di particolari scelte operate dagli enti stessi nell'indebitarsi con istituti bancari.

In concreto, dai documenti contabili esaminati, si evince che per soltanto quattro amministrazioni provinciali il trasferimento statale per oneri di ammortamento mutui, ridotto del 50%. Peraltro l'ammontare di questa "sanzione" (ancora in via di definizione per quanto concerne il rapporto percentuale modificato dalla finanziaria 1985) è di modeste proporzioni raffrontato al totale dei trasferimenti dello Stato.

Anche per quanto riguarda i comuni, può affermarsi che il fenomeno dell'applicazione della "sanzione" della riduzione del trasferimento statale destinato ad ammortamenti di mutui è contenuto in un numero limitato di casi.

Soltanto 39 comuni risultano aver subito la riduzione del trasferimento. Per tutti gli altri comuni l'onere per l'ammontare dei mutui contratti nell'anno 1983 e negli anni precedenti è rimasto a totale carico del bilancio dello Stato, che ha dovuto per questa come per altre spese di parte corrente far ricorso al mercato.

A tal riguardo va segnalato all'attenzione del Parlamento come sia da valutare se il limite del ricorso al mercato degli enti locali debba continuare ad essere collegato ad una misura percentuale delle entrate ovvero vada riferito alla "situazione economica" positiva sia a livello di previsioni che di consuntivo. Quest'ultima soluzione valorizzerebbe gli apporti della capacità di risparmio pubblico e collegherebbe la capacità di indebitamento a quella econo-

mica, con minore incidenza sulla manovra economica generale e senza agevolare una dinamica inflattiva dilatata nel futuro.

E' da considerare che, quale possa essere la valenza pratica sia delle teorizzazioni sulla proficuità del ricorso all'indebitamento, sia delle nuove analisi che si vanno conducendo sugli effetti di una sua utilizzazione troppo diffusa e soprattutto troppo prolungata e sempre in termini espansivi, si tratta di problemi e prospettive proprie del bilancio statale, attengono cioè alla regolamentazione del sistema economico nazionale finalizzata alla ricerca dell'equilibrio annuale. Una accettazione del disavanzo determinato dalla gestione di soggetti pubblici autonomi sì ma aventi finanza derivata, assumerebbe la caratteristica di componente incontrollabile del sistema.

.10.7 Un ultimo cenno per quanto concerne gli investimenti. Una specifica indagine è stata condotta sull'attuazione della normativa riguardante i 28 comuni individuati quali "aree calde" che ha previsto l'acquisto di abitazioni nonché la realizzazione, anche a mezzo di concessioni, di programmi straordinari di edilizia abitativa.

Risulta, in primo luogo, una diversità di comportamento per quanto concerne i tempi di attuazione dei programmi: alcuni comuni hanno deliberato l'avvio del programma e la richiesta dei mutui fin dal 1980; per altri invece si nota un

avvio difficile che ha avuto inizio dopo almeno 18 mesi dall'emanazione della legge.

Altra diversità risiede nelle modalità scelte per l'attuazione dei programmi: il procedimento contrattuale per trattativa privata è stato scelto dal consiglio comunale di Reggio Calabria (il comune è stato poi commissariato), mentre Potenza ha optato per l'appalto concorso e Padova ha scelto la forma della concessione sulla base di convenzione. I mutui sono stati stipulati prevalentemente negli anni 1981 e 1982 e solo una minima parte nel corso del 1983.

Tutti i comuni hanno fissato criteri per l'assegnazione degli alloggi realizzati o in corso di realizzazione, emanando in alcuni casi anche i bandi di assegnazione.

Pochissimi comuni hanno fornito dati sull'ammontare dei proventi riscossi nel 1983 per eventuali locazioni stipulate. I programmi edilizi, al termine del 1983, ancora non risultavano realizzati ed il sistema dell'acquisto diretto sul mercato ha trovato scarsa attuazione.

Per connessione logica si accenna anche che i dati raccolti in materia di riscossione di proventi derivanti dalle concessioni edilizie hanno fornito conferma alle notazioni formulate in anni precedenti. In particolare, per quanto concerne le sanzioni, pochi sono stati i comuni che hanno provveduto ad applicarle e comunque anche quelli che hanno avviato procedure in tal senso non indicano in voce separata l'ammontare dei proventi per sanzioni accertati o riscossi,

esponendoli in unica voce con quelli derivanti dalle concessioni.

11. L'esposizione dei dati emergenti dall'esame delle gestioni locali nel 1983 concerne, ora, i risultati finali di queste gestioni.

11.1 Va premesso che il movimento finanziario ha rilevanza preponderante nella gestione delle autonomie locali, ma non risulterebbero di scarso rilievo rilevazioni dell'aspetto economico delle gestioni. Ciò in quanto gli enti locali costituiscono una notevole forza economica e nell'espletamento delle funzioni pubbliche attuano processi produttivi veri e propri di beni e servizi economici per un'utilità collettiva. Essi che non perseguono fini di lucro sono peraltro vincolati a perseguire fini economici, cioè a tendere al raggiungimento dell'equilibrio tra proventi e costi (come nelle imprese di produzione) tendere cioè al pareggio economico della gestione.

Ora, a parte la possibile previsione di un conto economico di esercizio, ovvero la utilizzazione della relazione ex art. 22 del D.P.R. n. 421 del 1979, atta a fornire non soltanto una esposizione dei programmi da attuare bensì anche una precisa indicazione dei programmi di investimenti in corso con i relativi incrementi di patrimonio, giova rileva-

re che la situazione economica degli enti locali, quale evidenziata dal quadro generale riassuntivo dei risultati differenziali del conto di bilancio, se non è idonea a far conoscere lo stato di salute, dal punto di vista economico, dell'ente e, in altri termini, la sua produttività, assume un particolare significato con le modifiche al sistema dei trasferimenti statali attuato dal 1983.

Il trasferimento statale, come già accennato, non è più quantificato "a posteriori" per differenza fra le entrate e le uscite (cosidetto pareggio garantito), ma è preventivamente determinato, sulla base di parametri, cosicchè l'ente è vincolato al contenimento delle spese entro il limite delle entrate previste (cosidetto pareggio economico).

Il sistema di pareggio "economico" verso il quale si è orientata la legislazione risponde così non più ad una logica puramente contabile (come si verifica col sistema del pareggio garantito), ma ad una logica di tipo economico nella quale sono coinvolti gli amministratori degli enti locali i quali devono operare, nei limiti lasciati alla loro discrezionalità dalla normativa vigente, con scelte razionali e produttive.

11.2 I dati sulla situazione economica delle amministrazioni provinciali e comunali, intesa nel significato sopra indicato, mettono in evidenza che una percentuale di esse

non riesce a far fronte con le entrate tributarie, da trasferimenti ed extratributarie alle spese correnti di carattere permanente e prevedibile.

Per molti enti l'equilibrio tra entrate e spese di parte corrente, formalizzato nel bilancio di previsione, non viene mantenuto a consuntivo.

Dei dati in possesso della Corte basterà riferire che la regione con la più alta percentuale di amministrazioni provinciali con situazione economica negativa è la Campania (con 2 province con situazione economica di segno negativo su 5 = 40%) seguita dall'Emilia Romagna (2 su 8 = 25%), dalla Sardegna (1 su 4 = 25%), dall'Abruzzo (1 su 4 = 25%), dalle Marche (1 su 4 = 25%) e dalla Toscana (2 su 9 = 22,22%).

Il fenomeno del saldo negativo della parte corrente del bilancio è esteso a comuni di tutte le regioni italiane (ad eccezione della sola Valle d'Aosta il cui unico comune, Aosta, ha registrato negli anni 1981, 1982 e 1983 una situazione economica di segno positivo), ma si verifica in maniera più accentuata fra i comuni di alcune regioni come la Calabria (6 comuni con situazione economica negativa nel 1983 su 10 di cui si hanno i dati = 60%), l'Abruzzo (con 9 su 26 = 34,61%), l'Umbria (con 5 su 19 = 26,31%), il Molise (con 1 su 4 = 25%), la Lombardia (con 46 su 187 = 24,59%), il Piemonte (con 18 su 75 = 24%) e la Liguria (con 6 su 26 = 23,07%).

Dai dati si rileva, altresì, che nel triennio 1981-1983, la situazione economica globale degli enti locali peggiora in maniera rilevante nel 1982 rispetto al 1981 e conferma il peggioramento nel 1983 alla chiusura del quale si assesta sui valori negativi (anche se lievemente inferiori) del 1982.

Le cause dello squilibrio fra le entrate e le spese correnti possono variare da ente ad ente così come variano gli enti che nei diversi esercizi chiudono i bilanci con una situazione economica negativa, salvo che per alcuni con situazione economica negativa in tutti e tre gli anni presi in esame: 1981, 1982 e 1983.

Tuttavia alcune cause di carattere generale possono essere individuate nei criteri adottati per la predisposizione e approvazione a pareggio dei bilanci di previsione, nella imprevedibile lievitazione in corso di esercizio dei prezzi di alcuni beni e servizi, nell'aumento della spesa per il personale dipendente e nell'aumento globale dell'indebitamento con mutui il più delle volte perfezionati, a più alto costo, con istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti. Altre cause di carattere contingente ed occasionale, oltre a quelle sopraindicate, possono aver dato luogo in concreto, in particolari casi, al saldo negativo dei dati della situazione economica.

Il fenomeno diffuso dello squilibrio negativo dell'parte corrente del bilancio consuntivo è indice di accumulo

netto di deficit degli enti locali che, se non eliminato con opportuni e pronti rimedi, non può che nuocere all'intrapreso processo di risanamento dell'economia nazionale e all'eliminazione delle cause dell'inflazione.

Va però avvertito che, se dal punto di vista contabile non vi è dubbio che l'ente raggiungendo a consuntivo il pareggio della parte corrente del bilancio, specialmente se accompagnato dal pareggio della gestione globale, riduce o almeno non fa aumentare il deficit del settore pubblico, il perseguimento del pareggio sovente non significa di per sé buon andamento e produttività della gestione, ove a tal fine venga ridotta la spesa in settori essenziali per la comunità lasciandola immutata in settori di scarso rilievo sociale.

Un'analisi economica per i singoli settori di intervento riesce, però, oltremodo difficile considerata la struttura prettamente finanziaria dei dati esposti nei consuntivi degli enti locali.

11.3 L'accento ora fatto al pareggio a consuntivo delle gestioni locali induce a riferire i dati dell'esame condotto sui risultati complessivi delle gestioni locali.

L'analisi dei risultati finali delle gestioni di competenza e di quelli di amministrazione dei comuni nel triennio 1981 - 1983, cioè a cominciare dall'anno in cui la Corte è stata investita dell'esame delle gestioni degli enti locali, consente di esporre un dato certo: le amministrazioni comu-

nali chiudono i consuntivi con un'alta percentuale di disavanzi di competenza ed una bassa percentuale di disavanzi di amministrazione.

Su 1.165 comuni risulta che la gestione di competenza 1983 si è chiusa con un avanzo di amministrazione per 1.048 comuni, con un pareggio per 26 e con un disavanzo per 91 amministrazioni comunali.

Tra i comuni che hanno chiuso i consuntivi 1983 con un avanzo di amministrazione figurano la maggior parte delle città capoluogo di provincia e tutti i capoluoghi di regione (ad eccezione di Milano e Napoli).

Anche l'analisi nel triennio 1981-1983 dell'andamento delle gestioni, sempre per quanto riguarda il risultato di amministrazione, evidenzia che dei comuni le cui gestioni sono state verificate, 1003 nel 1981, 1034 nel 1982 e, come indicato, 1048 nel 1983 chiudono con un avanzo; le gestioni in disavanzo risultano 117 nel 1981, 97 nel 1982 e 91 nel 1983, mentre le altre presentano una situazione di pareggio.

Da un'analisi a carattere regionale risulta che la regione con la più alta percentuale di comuni con disavanzo di amministrazione è la Campania (24 comuni in disavanzo su 121 = 19,83%) seguita dall'Abruzzo (3 su 23 = 11,53%) dal Lazio (6 su 58 = 10,34%) dalla Lombardia (17 su 187 = 9,09%) dal Veneto (8 su 97 = 8,24%) e dalla Sicilia (8 su 125 = 6,4%).

Le regioni che non presentano nessuna amministrazione comunale in disavanzo di amministrazione, oltre alla Valle

d'Aosta (che ha un solo comune) sono il Trentino Alto Adige, le Marche, il Molise e la Basilicata.

Se i risultati di amministrazione globalmente considerati possono ritenersi positivi, altrettanto non può dirsi dei risultati finanziari delle gestioni di competenza, sia visti nell'arco triennale 1981-1983, sia considerati con riferimento alla sola gestione 1983.

Nell'esercizio 1983, sui 1165 comuni, 719 hanno chiuso la gestione di competenza con un avanzo, 40 con un pareggio e 406 (pari al 34,84%) con un disavanzo.

Non dissimile si presenta la situazione per gli anni precedenti 1981 e 1982. Infatti le amministrazioni comunali con disavanzo di competenza risultano 406 nel 1981 e 429 nel 1982, quelle infine con gestione in avanzo sono state 711 nel 1981 e 690 nel 1982.

La regione che presenta, proporzionalmente, il più alto numero di comuni in disavanzo di competenza risulta essere stata il Trentino Alto Adige (7 amministrazioni in disavanzo su 11 con una percentuale del 63,63%) seguita dalla Calabria (6 su 10 = 60%; i dati di questa regione si riferiscono alla sola provincia di Catanzaro non essendo pervenuti quelli relativi alle province di Reggio Calabria e Cosenza), dalla Lombardia (95 su 187 = 50,80%), dall'Abruzzo (11 su 26 = 42,30%), dal Friuli Venezia Giulia (10 su 27 = 37,03%) e dalla Puglia (44 su 119 = 36,97%).

Ad eccezione della Valle d'Aosta (con unico comune esistente) non c'è stata nessuna regione senza amministrazioni in disavanzo di competenza nel 1983.

Anche per le amministrazioni provinciali i dati in possesso evidenziano il fenomeno dell'alta percentuale dei disavanzi di competenza (31,03% nel 1983) in contrapposizione alla bassissima percentuale dei disavanzi di amministrazione (1,15% nel 1983, peraltro relativa alla sola provincia di Catanzaro).

Diversa, come detto, è la situazione dei risultati di competenza. La gestione 1983 si è chiusa con un disavanzo di competenza per 27 amministrazioni provinciali, con un pareggio per la sola amministrazione di Matera e con un avanzo per 59 amministrazioni.

Le regioni che presentano la più alta percentuale di amministrazioni provinciali in disavanzo di competenza per la gestione 1983 sono le Marche (con tre province in disavanzo su quattro), il Veneto (con tre su sei), l'Abruzzo (con due su quattro), e il Molise (con una su due), mentre non presentano nessuna provincia in disavanzo di competenza le regioni del Friuli Venezia Giulia, dell'Umbria, della Puglia e della Basilicata.

Come per i comuni anche per le province, si constata, nell'arco temporale 1981-1983, una leggera flessione del fenomeno del disavanzo di competenza: mentre infatti nel 1981

le amministrazioni provinciali in disavanzo erano 33 e nel 1982 35, nel 1983 sono scese a 27.

Nei casi di disavanzi di amministrazione la gestione finanziaria chiusa trasferisce l'onere a carico del futuro esercizio, non sempre con certezza di effettiva copertura con i mezzi ordinari di bilancio.

Anche quando le gestioni si chiudano con un "avanzo di amministrazione"- e tale è la situazione emergente - stante i risultati negativi delle gestioni di competenza, risulta che attraverso la gestione dei residui, gli enti locali riescono a riequilibrare i conti negativi di competenza e ciò sta anche a confermare che l'equilibrio delle gestioni è condizionato dalla effettività dei dati dei residui, dalla esattezza dei loro riaccertamenti e dall'ammontare complessivo: tanto più alto è l'accumulo di residui tanto più incontrollabile diventa la loro gestione e si deve constatare il costante aumento del volume dei residui sia attivi che passivi nonostante la loro revisione straordinaria.

Anche la regolarità della gestione di competenza è condizione per la veridicità dei risultati finanziari e di amministrazione: il trasporto ad esercizi successivi di pagamenti relativi a impegni già assunti, ma non formalizzati con conseguente fittizia diminuzione della spesa (che non figura tra i residui passivi della gestione) ovvero gli accertamenti di dubbia realizzabilità con conseguente poco realistico aumento dell'entrata (che figura fra i residui

attivi della gestione) ed il lievitare delle passività pregresse sono insieme fenomeni riscontrati nelle gestioni locali. A quest'ultimo riguardo va segnalato che da una indagine condotta su 747 enti locali, 182 risultano aver registrato spese di tale natura che si attestano in un ammontare complessivo di 53.567 milioni. Ammontare che esclude si possa trattare di una fisiologica evenienza di gestione che può portare a marginali mancate registrazioni di impegni.

Si aggiunga, infine, che la considerevole entità delle variazioni di bilancio rilevata dall'esame dei conti e il divario notevole tra i dati di previsione iniziale e i dati riportati a consuntivo mettono in luce l'esigenza, già evidenziata nella deliberazione con la quale si è riferito sui risultati della gestione finanziaria degli enti locali per l'anno 1981 e che si ritiene ancora valida ed attuale, "che i risultati di amministrazione e quelli di competenza non possono continuare ad essere oggetto di constatazioni ex post, ma con appositi strumenti normativi sia previsto che il pareggio, ove compromesso dallo svolgersi della gestione, sia assicurato con misure adeguate: in altri termini, che le gestioni vengano tenute con costante attenzione ai risultati consuntivi".

12. Le notazioni che si sono venute di mano in mano formulando sulle gestioni locali sono state intese, da un lato, a evidenziare fenomeni meritevoli di considerazioni da parte

del Parlamento per il proprio controllo politico, dall'altro, a fornire elementi per le valutazioni di competenza ai fini della nuova disciplina sulla finanza locale e sulle autonomie locali per le quali valutazioni costituiscono apporto le proposte formulate dalla Corte.

Queste notazioni altresì hanno evidenziato come difformità o perplessità interpretative sussistano nella realtà delle gestioni locali e ad esse corrisponda un'avvertita esigenza degli amministratori di avere certezza di riferimenti circa le finalità fissate dal legislatore, tanto di quelle che abbiano già retto alla prova dei tempi, conservando inalterati i propri caratteri di essenzialità ed imprescindibilità, quanto di quelle adeguate ai mutamenti del contesto socio-economico e politico-istituzionale in cui operano gli enti e come tali destinate ad assumere, a loro volta, un ruolo decisivo nella continuità dell'organizzazione e dell'azione delle autonomie locali.

In tale prospettiva trova logico spazio anche il soddisfacimento di un'altra non meno rilevante esigenza, rappresentata dalla enucleazione di criteri sufficientemente stabili ed uniformi, di cui gli amministratori stessi possano avvalersi nella interpretazione e nell'applicazione delle norme. Criteri questi ultimi che non siano individuati quale presupposto soltanto di misure repressive o, ancor più, di misure sanzionatorie di responsabilità.

A soddisfare queste esigenze possono soccorrere le verifiche, le rilevazioni degli indici di rispetto o di mancato rispetto di norme, l'analisi delle cause certe o plausibili, per indici di approssimazione statistica, della non ottemperanza e del suo eventuale persistere, cui la Corte attende sia nelle indagini già svolte, sia con l'attuare un dialogo, a partire da quest'anno, con gli enti le cui gestioni sono assoggettate ad esame speciale. Ciò consentirà un maggiore approfondimento delle ragioni di certe risposte negative alle attese del legislatore, un'esame delle condizioni che hanno invece consentito il puntuale ossequio alle norme, per giungere alla possibile individuazione di validi modelli di comportamento.

Perciò la relazione di quest'anno non contiene una specifica parte relativa all'esame delle singole gestioni locali: le risultanze relative sono state per quanto possibile conglobate nelle valutazioni generali, le altre indagini condotte sono interlocutorie, in attesa dell'apporto dialettico delle amministrazioni alle quali l'invito ad esporre le proprie ragioni è stato necessariamente condizionato dal recente svolgimento delle elezioni amministrative.

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 1983.

L'Estensore
(f.to Francesco Garri)

Il Presidente
(f.to Onorato Sepe)

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(Carlo Selvaggio)

