

CAMERA DEI DEPUTATI

ATTI PARLAMENTARI — IX LEGISLATURA

Doc. LXIX *bis*
n. 4

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 1984

*(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. 27/1986

Presentate alla Presidenza il 31 luglio 1986

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

PAGINA BIANCA

SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai seguenti Magistrati:

Presidente: prof. Salvatore BUSCEMA;

Consiglieri: prof. Francesco GARRI, dott. Vincenzo BUONASSISI, dott. Nazareno FORTUNI, dott. Sergio RISTUCCIA, dott. Mario ALEMANNO, dott. Mario D'ANTINO, dott. Massimo BUCCILLI, dott. Antonino SANCETTA; dott. Bartolomeo MANNA, dott. Lodovico PRINCIPATO, dott. Antonio MAZZIOTTI, dott. Mario GIAQUINTO, dott. Cataldo VANGI, dott. Corrado VALVO, dott.ssa Rita ARRIGONI PALLOTTA, dott. Umberto CAZZUOLA, dott. Luigi LUZI,

I Referendario: dott. Luigi CONDEMI

Referendario: dott. Guido MACCAGNO.

Udite nelle adunanze del 3, 9, 16, 23 e 30 giugno e del 7, 14 e 21 luglio 1986 le relazioni dei Magistrati della Sezione sulle singole parti della relazione al Parlamento, redatta sulla base dell'esame dei conti consuntivi degli enti locali e degli elementi forniti dalle amministrazioni pubbliche;

Udita nell'adunanza del 28 luglio 1986 la relazione finale del Consigliere prof. Francesco GARRI;

CONSIDERATO

1. Le considerazioni che seguono, come gli scorsi an-

ni, sono intese ad offrire al Parlamento della Repubblica una sintesi dei risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali nel 1984, compiuto in conformità al piano delle rilevazioni comunicato all'organo rappresentativo della collettività nazionale con deliberazione 29 luglio 1985, n. 24.

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

Le rilevazioni ed i dati, nonché i fatti di gestione, sono stati desunti dall'esame dei conti consuntivi, dagli elementi rappresentati nei certificati, elaborati con l'attiva collaborazione dei Ministeri dell'interno e del tesoro, da informazioni fornite da altre amministrazioni e, tra queste, il dipartimento della funzione pubblica per quanto concerne la gestione del personale, nonché dalle segnalazioni dei comitati regionali di controllo, sia pure non da tutti, nel permanere della situazione di incertezza esposta nella

precedente deliberazione.

2. Alla data odierna, su un totale di 1.322 conti consuntivi, esercizio 1984, di enti locali che dovevano pervenire, ne risultano trasmessi 1.168, di cui 85 di province e 1.083 di comuni.

2.1 Perdurando l'inadempimento all'obbligo di un certo numero di comuni, anche per esercizi da tempo trascorsi, e constatata la situazione di adempimento fortemente tardivo, la Sezione ha assunto ulteriori iniziative nel corso del primo semestre dell'anno corrente.

Con delibere nn. 21 e 22 del 12 maggio 1986 é stato dato seguito all'accertamento già effettuato nel mese di febbraio dell'inadempimento di alcuni enti locali a trasmettere i consuntivi. Confermato l'obbligo di inviare i conti, ancorché in ritardo, la Sezione ha trasmesso gli atti al Procuratore generale per le iniziative di sua competenza. Tali iniziative riguardano tutti gli amministratori che, nel 1982, 1983, 1984 e 1985,

hanno retto gli enti locali inadempienti; gli stessi, per il solo fatto di aver ritardato la presentazione dei conti, potranno essere citati davanti alle sezioni giurisdizionali competenti, che potranno irrogare una pena pecuniaria di importo fino alla metà delle indennità da essi percepite negli anni succitati.

Con successiva delibera del 16 giugno 1986, n. 24, già inviata al Parlamento, è stata compiuta una ricognizione dei comportamenti tenuti dagli enti locali dal 1982 ad oggi e si è posto in evidenza lo stretto legame esistente fra conto consuntivo e bilancio preventivo ai fini del buon andamento delle gestioni e del corretto rapporto fra le amministrazioni e i cittadini amministrati. La tempestività della deliberazione dei conti e della loro trasmissione alla Corte é, inoltre, condizione indispensabile per una aggiornata informazione al Parlamento sull'andamento della finanza locale considerata in tutti i suoi aspetti, anche ai fini del "processo di bilancio" il cui inizio é stato anticipato a luglio.

Con tale delibera si é inoltre già fissato al 31 ottobre 1986 il termine ultimo per la trasmissione dei

conti consuntivi del 1985. In adunanza già convocata per il successivo 10 novembre, la Sezione, accertati gli inadempimenti, ne darà comunicazione ai presidenti delle riunioni regionali, per l'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi, ed al Procuratore generale per le iniziative di competenza.

2.2 Non é soltanto la tempestiva approvazione dei consuntivi che costituisce adempimento funzionale ad una sana amministrazione in sede locale, ma anche la loro compiuta e corretta redazione che sola consente agli stessi di essere strumenti di conoscenza e di valutazione di fatti certi e rende possibile elaborazioni significative di dati di gestione.

L'esame dei consuntivi, a parte manchevolezze nella redazione, errori, omissioni che ben potevano trovare nell'esercizio del controllo il momento correttivo, ha portato a individuare una serie di problemi. Tra questi ha formato oggetto di indagine specifica, con audizione delle amministrazioni statali e delle associazioni degli enti, quello relativo al contenuto che

nelle gestioni locali debbono avere le partite di giro.

Non è, però, il criterio interpretativo ritrovato che si vuol rassegnare al Parlamento, quanto rappresentare come i fatti di gestione emersi (registrazione nei bilanci di partite di giro che superano le spese correnti, la diffusione del fenomeno di accertamenti di entrate maggiori degli impegni di spesa o viceversa, l'uso delle partite di giro in funzione di ratei o risconti) dimostrano l'opportunità di una integrazione delle norme vigenti. Opportunità che emerge per tanti altri aspetti e rende, in complesso, attuale una riconsiderazione delle norme sull'amministrazione e contabilità degli enti locali dettata con il D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421.

2.3 Vanno, poi, confermate le notazioni svolte nelle precedenti delibere circa l'inadempimento da parte di molti enti tenuti a redigere relazioni illustrative dei dati consuntivi e, soprattutto, di una non compiuta significatività dei dati esposti. Anche per il 1984, nelle relazioni pervenute alla Corte si riscontra, in pre-

valenza, una 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 e impegni e riscossioni e pagamenti, una riluttanza a mettere in evidenza il tasso di copertura di taluni servizi - facendo spesso mero riferimento a esigenze di natura "sociale"-, una 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.

La opportunità di delineare 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 proposta e dei risultati effettivamente conseguiti, ha indotto la Sezione ad avviare l'iniziativa, con un incontro con amministrazioni statali e associazioni degli enti interessati, per un graduale processo di unificazione dei criteri di redazione, con il duplice obiettivo di fornire materiale omogeneo di valutazione e di controllo a-

gli organi rappresentativi delle collettività locali e di offrire al Parlamento nazionale indicazioni coordinate sul "buon andamento" degli enti locali, che possono essere desunte solo parzialmente dall'esame dei dati finanziari.

3. L'indagine avviata lo scorso anno circa l'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, ancorchè non completa, offre elementi di riflessione.

Delle 62 province (su 92) che hanno fornito risposte, 40 hanno inventari revisionati nell'ultimo decennio, 15 in data antecedente e per 8 in data sconosciuta, ovvero inventari non esistenti. Dei 712 comuni, che hanno fornito risposta, 210 hanno inventari revisionati nell'ultimo decennio, 270 in data antecedente e per 232 la data è sconosciuta, ovvero inventari non esistono.

La rilevazione effettuata conferma l'entità del

fenomeno della mancanza di un inventario o di un documento attendibile, cui segue il fatto che la rendita dei beni patrimoniali, a volte potenzialmente cospicua, é invece del tutto irrisoria.

In questo quadro va anche valutata la redditività dei beni trasferiti ai comuni con vincolo di destinazione a favore delle unità sanitarie locali, complesso non irrilevante, che va gestito con separata contabilizzazione, anche per consentire la corretta destinazione dei ricavi alle finalità volute dal legislatore.

Evidente la necessità di iniziative che vanno assunte per ovviare allo stato di disordine emergente. Tra queste l'esigenza di una nuova disciplina normativa che renda esplicita la posizione del conto del patrimonio, come parte essenziale del conto consuntivo, completi per le gestioni locali la carente armonizzazione con le norme della contabilità statale e regionale e superi la concezione meramente statica degli inventari - che é forse la causa principale dell'attuale situazione di incuria o omissione - per renderli base conoscitiva e analitica ai fini di una migliore utilizzazione dei beni a beneficio delle collettività locali, a liberazione

di disponibilità finanziarie ed a creazione di maggiori redditi.

4. Il 1984 - e sulla gestione locale tenuta in questo anno si riferisce con l'unita relazione - é il secondo del triennio retto dalle norme del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, nella legge n. 131 del 26 aprile, recante, quest'ultima, una disciplina di medio periodo, che giunge al 1985 compreso.

La nuova normativa, che dal 1986 avrebbe dovuto regolamentare la finanza locale non ha trovato ancora definizione. Né é stato consolidato l'assetto normativo in materia con la legge di riforma sulle autonomie locali, sulla quale la Corte ha già espresso il proprio avviso .

L'esigenza di una disciplina, che esca dal temporaneo e che si coordini con tutto il precedente plesso normativo del settore, é stata rappresentata dalla Corte costituzionale con la sentenza 19 dicembre 1984, n. 292, e gli effetti sulle gestioni locali di una situa-

zione di incertezza, sia pure temporanea, circa i punti di riferimento normativi e finanziari, sono stati già illustrati in precedenti relazioni.

5. I dati globali delle gestioni locali sono idonei a consentire una ricognizione delle tendenze principali che hanno caratterizzato l'andamento della finanza locale nel triennio 1983 - 1985.

Nella precedente relazione - non essendo pervenuti in tempo utile alla Sezione gli elementi della gestione 1983 - sono stati esposti risultati parziali nella presente completati. Anche per la gestione 1984 l'incompletezza o la tardiva acquisizione di dati ha imposto di limitare l'esame ad un campione di 58 amministrazioni provinciali su 92 e di 577 amministrazioni comunali su 1.230.

I risultati della gestione finanziaria di questi enti sono stati, poi, posti a raffronto con quelli della gestione 1983.

Nella prossima relazione, ove compiutamente rimosse le cause, esterne ed interne, che hanno finora impe-

dito l'acquisizione tempestiva di elementi, saranno esposti i fenomeni finanziari e contabili degli enti locali nel triennio 1983 - 1985.

5.1 Lo scostamento, di segno negativo, tra previsioni di entrata e accertamenti, nonché tra previsioni di spesa e impegni, si è verificato anche nel secondo anno del triennio. Ciò induce a confermare osservazioni già svolte: 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 potrebbe essere realizzata ove si tenessero nel debito conto i dati delle gestioni precedenti, dati di consuntivo, cioè di attività effettiva.

Contribuiscono, inoltre in misura rilevante, alla determinazione di tali errori di previsione nel comparto delle entrate e spese correnti, vari elementi. Anzitutto il ripetersi di disposizioni legislative che fissano ad esercizio inoltrato il termine per la deliberazione della previsione di entrata e spesa, sovente ulte-

riormente rinviata per situazioni particolari dei singoli enti.

L'esame dei conti consuntivi ha evidenziato, poi, che i bilanci sono formati, talora, più che come esposizione di previsioni, con mere registrazioni di quei dati di spesa che possono essere esposti in relazione alle entrate previste, mentre si rinvia alle variazioni o al sopravvenire della copertura finanziaria l'evidenziazione delle effettive esigenze, quando questa copertura si rinvenca; altrimenti si creano debiti fuori bilancio e conseguenti passività pregresse.

5.2 Le entrate correnti delle province sono aumentate, dal 1983 al 1984, del 15% e quelle dei comuni del 13,2%.

Per le amministrazioni provinciali va segnalato un diverso assetto delle fonti d'entrata in confronto al 1983, in quanto quelle tributarie costituiscono il 5,5% delle entrate totali, mentre nel 1983 esse avevano raggiunto il 10% rispetto ad una incidenza percentuale che negli anni precedenti era stabilizzata sullo 0,4%.

In complesso le entrate proprie delle province hanno costituito nel 1984 il 13,4% delle entrate correnti contro il 15,8% del 1983. Per quanto riguarda i comuni l'incidenza percentuale delle entrate proprie rispetto al totale delle entrate correnti risulta nel 1984 del 31,2%, a fronte del 37,71% registrato nel 1983.

5.3 La politica della spesa è strettamente collegata a quella dell'entrata, nel senso che, sotto l'aspetto quantitativo, il livello della spesa non può essere superiore al livello massimo dell'entrata: ciò sia a preventivo per garantire il pareggio di bilancio, sia a consuntivo per rispettare il principio dell'equilibrio di gestione.

Sotto il profilo qualitativo, è soltanto dopo avere soddisfatto le esigenze primarie della comunità - esigenze che comportano spese consolidate, la cui previsione non è rimessa nella discrezionalità degli amministratori - che potrà essere valutata l'opportunità di altre spese, quali l'attivazione di nuovi servizi o il potenziamento di quelli già esistenti, a condizione che

sia assicurata la relativa copertura finanziaria.

Nella relazione sono esposti i dati globali della spesa corrente 1983. Il raffronto dei dati di consuntivo 1983 e 1984 pone in evidenza un suo incremento in misura superiore al tasso di inflazione programmato per il 1984 (10%), e precisamente 16,18% per le province, 16, 10% per i comuni. Risulta, poi, uniforme la netta prevalenza degli impegni nel campo sociale, della cultura e dell'amministrazione generale per le province e nei settori dell'istruzione, dei trasporti e dell'amministrazione generale per i comuni. Al primo posto la spesa per il personale anche nel 1984 (oltre il 36% della spesa corrente delle province e oltre il 40% dei comuni), seguita da quelle per l'acquisto di beni e servizi (rispettivamente circa il 31% ed il 34%).

5.4 I dati finanziari della gestione dei residui, totali per il 1983, parziali per il 1984 e raffrontati per gli stessi enti con i dati 1983, evidenziano un incremento di residui sia attivi che passivi con conseguenti non proporzionali tassi di smaltimento.

Ha trovato, noi conferma nel 1984 la rilevazione delle cause di formazione di sempre maggiori residui attivi: per le entrate proprie, la complessità dei procedimenti relativi; per i trasferimenti, il ritardo con il quale vengono erogati i fondi statali e regionali; per l'accensione di mutui, il ritardo, pressochè fisiologico, con il quale vengono perfezionati i relativi contratti. La formazione di maggiori residui passivi nelle spese di investimento appare sempre imputabile alla lunghezza dei tempi necessari per la realizzazione di opere pubbliche.

La realtà emergente dall'esame dei conti consuntivi induce, però, a confermare 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 effetti, a consuntivo, nella determinazione dei risultati di esercizio.

5.5 I dati dell'esame condotto sui risultati finali delle gestioni locali, danno anche conferma, sia per

quanto concerne la gestione 1983 per la quale si è in possesso di elementi completi, sia per il 1984, relativamente al campione preso in esame, del fatto che gli enti locali e in special modo i comuni presentano un'alta percentuale di disavanzi di competenza ed una bassissima percentuale di disavanzi di amministrazione, che, per le province, si riduce addirittura a zero.

La rilevanza di questa fenomenologia ed il suo essere una costante delle gestioni locali - messa in luce già in occasione dell'analisi condotta sulla gestione 1981, cioè sin dalla prima presa in esame dalla Corte - induce ad una specifica esposizione.

I dati definitivi della gestione finanziaria 1983 per le province (mancano le sole province di Foggia e Sassari) evidenziano avanzi di amministrazione con il più alto importo per le province della Sicilia (108 miliardi), seguite da quelle della Calabria (47 miliardi), della Puglia (45 miliardi) e del Lazio (42 miliardi). L'importo globale nazionale dell'avanzo di amministrazione per il 1983 è stato di 434 miliardi circa. Delle 90 province, però, ben 45 (50%) hanno chiuso la gestione 1983 con un disavanzo di competenza per un im-

porto globale di 55 miliardi. La gestione finanziaria 1984 delle province del campione esaminato si è chiusa per tutte con un avanzo di amministrazione (il più alto importo sempre in Sicilia, 120 miliardi circa); in totale l'avanzo di amministrazione ammonta a oltre 282 miliardi.

Le gestioni di competenza di 42 delle 58 province si sono chiuse con disavanzi, peraltro di minima entità. Ove il fenomeno trovi conferma nei dati completi, si potrà constatare per questi enti locali una situazione di equilibrio delle gestioni.

Le risultanze finali delle gestioni dei comuni nel 1983 mostrano che 1.117 enti hanno chiuso la gestione con un avanzo di amministrazione, 86 hanno registrato un disavanzo di amministrazione e 53 sono in pareggio. L'importo totale nazionale degli avanzi di amministrazione è stato di oltre 1.120 miliardi, quello dei disavanzi di 218 miliardi. Il più alto importo del disavanzo di amministrazione riguarda gli enti della Campania i cui 17 comuni hanno accumulato un disavanzo di 195 miliardi circa, pari all'89,28% del totale. Le regioni nelle quali nessuna gestione comunale si è chiusa in

disavanzo sono la Valle d'Aosta, il Trentino Alto Adige, la Liguria, l'Umbria e le Marche. La gestione di competenza 1983 si è chiusa per circa il 50% dei comuni (599 su 1.215) con un disavanzo il cui importo globale è di oltre 257 miliardi. Gli avanzi registrati sono dell'importo di 371 miliardi.

La gestione finanziaria 1984 del campione esaminato presenta avanzi di amministrazione in 539 comuni, 30 registrano un disavanzo e 8 risultano in pareggio. L'importo totale degli avanzi ammonta a 547 miliardi circa, quello dei disavanzi a 7 miliardi. La situazione diventa nettamente negativa per le risultanze delle gestioni di competenza. Dei 577 comuni in esame 221 chiudono la gestione con un avanzo di competenza, 349 in disavanzo e 7 in pareggio. Oltre il 60% dei comuni esaminati ha registrato, quindi, un disavanzo che raggiunge l'importo di 198 miliardi circa, contro i 72 miliardi circa di avanzo globale.

Il raffronto dei dati delle gestioni 1983 e 1984 dei 577 comuni mostra una sostanziale conferma della situazione per quanto concerne i risultati di amministrazione, mentre risulta peggiorata nel 1984 la ge-

stione di competenza. I comuni con un avanzo della gestione di competenza sono diminuiti nel 1984 passando da 269 a 221; sono aumentati i comuni in disavanzo da 300 a 349; gli importi totali dell'avanzo e del disavanzo hanno seguito lo stesso andamento peggiorativo: il primo è diminuito dagli oltre 100 miliardi del 1983 ai 72 miliardi circa del 1984, mentre il secondo è aumentato dai 130 miliardi del 1983 ai 197 del 1984.

5.6 I fenomeni generali accertati per quanto concerne la formulazione delle previsioni, la gestione dei residui, i risultati di amministrazione e finanziari, vanno correlati tra loro, in quanto una diligente osservanza delle regole di gestione comporta che le previsioni iniziali siano formulate in base ad elementi idonei a dar loro la maggiore attendibilità, siano tempestivamente corrette in corso di esercizio, la gestione avvenga in base al bilancio e prestando attenzione ai risultati finali.

Torna qui opportuno, allora, formulare osservazio-

ni, valide per le sole gestioni locali in cui siano state accertate, in ordine a irregolarità di gestione segnalate dagli organi di controllo regionali o emergenti dall'esame degli atti. Irregolarità rilevanti nella prospettiva assegnata alla Sezione, non tanto quali trasgressioni a regole, ma quali fenomeni che influenzano i risultati delle gestioni locali.

Anzitutto, è da confermare il lievitare delle passività pregresse e dei debiti fuori bilancio per ammontare - la cui globale entità è in corso di accertamento per il triennio 1983 - 1985 - che vanno considerati quale deficit aggiuntivo a quello registrato nei documenti contabili. Aggiuntivo pacificamente per l'importo dei debiti fuori bilancio, ma tali, di riflesso, anche per le passività pregresse. Queste vengono, infatti, a decurtare le disponibilità dell'esercizio nel quale sono pagate e costituiscono causa incentivante ulteriori ordinazioni al di là del bilancio, che poi divengono passività pregresse con un "trend" di aumento che si è già potuto accertare.

Fin quando aggiustamenti finanziari con utilizzazione di avanzi di amministrazione riescono a consenti-

re la redazione di documenti contabili non in disavanzo, la loro incidenza può non venire in rilievo, ma per le gestioni con risultati di amministrazione negativi, ovvero per quelle per le quali è soltanto la manovra dei residui a consentire risultati paritari, l'accumulo di tali debiti è chiara manifestazione di uno squilibrio delle gestioni.

A ciò si aggiunga il fenomeno assai diffuso dell'adozione di delibere di spesa in sanatoria, che segue non solo a debiti fuori bilancio, ma ad impegni irregolari, in eccedenza agli stanziamenti, ovvero assunti per asserita urgenza a provvedere, e si può constatare l'esistenza di un rischio nelle gestioni così tenute e sovente la loro ingovernabilità.

Ciò dà sempre maggiore rilievo ai risultati finali delle gestioni, ma ne richiede la certezza e veridicità.

Infatti, nei casi di disavanzi di amministrazione la gestione finanziaria chiusa è vero che trasferisce l'onere a carico del futuro esercizio, ma non sempre si ha certezza di effettiva copertura con i mezzi ordinari di bilancio.

Quando le gestioni si chiudono con un "avanzo di amministrazione", ma con risultato negativo delle gestioni di competenza e riequilibrio attraverso la gestione dei residui, è solo la veridicità dei dati dei residui, la esattezza dei loro riaccertamenti e dell'ammontare complessivo che rendono effettiva la manovra finanziaria attuata.

Ecco, allora, il rilievo del trasporto ad esercizi successivi di pagamenti relativi a impegni già assunti, ma non formalizzati (che non figurano tra i residui passivi della gestione), degli accertamenti di dubbia realizzabilità con conseguente poco realistico aumento dell'entrata (che figura fra i residui attivi della gestione), del lievitare delle passività pregresse, fenomeno quest'ultimo già accennato.

L'esigenza, già evidenziata nella prima deliberazione con la quale si è riferito sui risultati della gestione finanziaria degli enti locali, risulta ancora valida ed attuale e va ripetuta: i risultati di amministrazione e quelli di competenza non possono continuare ad essere oggetto di constatazioni "ex post", ma con appositi strumenti normativi deve essere 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.

Vi è da aggiungere che la premessa per rendere compiutamente possibile, e talora per richiedere l'osservanza del principio enunciato - che costituisce una fondamentale regola di buona amministrazione - è che siano assicurate agli enti locali tempestiva e certa nozione delle disponibilità, quantificazione di queste in misura che consenta, con diligente attività di amministrazione, scelte di spesa ponderate, nonché il rispetto dei limiti di tempestività nei trasferimenti.

Occorre anche sia evitato ogni criterio legislativo di distribuzione delle contribuzioni statali che possa giungere di fatto a premiare le gestioni non oculate.

5.7 La esistenza di gestioni locali con disavanzi registrati in consuntivi ovvero presenti nella realtà delle gestioni, ancorché non ancora emersi, segue al

fatto che non si é andati in sede locale al di là della formale osservanza della disposizione (art. 3 D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421), che impone il pareggio della situazione economica in sede di approvazione del bilancio di previsione e fa obbligo agli enti locali di mantenere l'equilibrio fra le entrate correnti e le spese correnti.

L'osservanza dell'obbligo di pareggio della parte corrente del bilancio non va limitata alla fase della sola previsione. Il suo rispetto sostanziale impone che, durante tutto il corso dell'esercizio ed alla chiusura dello stesso, sia mantenuto l'equilibrio fra entrate e spese di parte corrente e che gli amministratori siano attenti ad apportare al bilancio le dovute variazioni ogni qualvolta l'equilibrio stesso sia infranto da fatti emergenti nel corso di gestione.

Una situazione economica di segno negativo in casi eccezionali, per cause sopravvenute ed imprevedibili, può giustificarsi, ma non quando l'entità del fenomeno risulti di proporzioni rilevanti.

Una situazione economica di competenza di segno negativo è registrata per il 1983 da 17 province per un

totale di 13 miliardi, ma in termini di cassa essa riguarda 28 enti e per 77 miliardi. Tale situazione appare però mutata a chiusura dell'esercizio 1984, nel quale si registra - per il campione esaminato - un sostanziale pareggio della situazione economica di competenza ed ancora più positiva risulta la situazione economica di cassa.

Nel 1983 350 comuni hanno registrato una negativa situazione economica a consuntivo per oltre 114 miliardi, ma in termini di cassa essa riguarda 435 comuni e un importo di 770 miliardi circa. La situazione risulta nel 1984 peggiorata perché i comuni del campione (570 enti su 1.216), che hanno registrato una negativa situazione economica di competenza, sono 188 e per 71 miliardi circa; in termini di cassa sono 370 e per 288 miliardi circa.

6. Nel 1984 sono state introdotte innovazioni rilevanti in tema di gestione dei fondi da parte degli enti locali e di rapporti con la tesoreria dello Stato.

In quest'anno, infatti, ha trovato la sua prima

applicazione la norma che ridefinisce i criteri di calcolo delle "disponibilità depositate a qualunque titolo presso le aziende di credito" al fine di determinare l'esatto ammontare delle eccedenze di liquidità da versare alla tesoreria dello Stato.

Va rinviata a successive relazioni l'analisi degli effetti derivanti dall'attuazione del sistema di tesoreria unica, che ha mutato i tesorieri degli enti locali sostanzialmente da organi di esecuzione degli enti stessi in organi di fatto delle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato ed ha loro demandato competenze specifiche in materia di utilizzo di fondi, per i quali apposite norme di legge stabiliscono un vincolo di destinazione.

E' stata invece effettuata una rilevazione di quattro dati concernenti la liquidità (fondo di cassa, scoperto di cassa, fondo presso la tesoreria provinciale dello Stato e depositi bancari), mettendo a raffronto la concreta disponibilità liquida esistente all'inizio dell'anno (dati al 31 dicembre 1983) con quella riscontrabile al termine del 1984.

I dati acquisiti evidenziano che la situazione

della liquidità globale alla fine del 1984 é in aumento tendenziale rispetto a quella esistente all'inizio dello stesso anno. I depositi bancari, nel corso del 1984, non sembrano aver risentito in misura rilevante dei vincoli di cassa operanti in tale anno.

I depositi presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato sono in aumento.

E' risultata, altresì, una diminuzione delle anticipazioni di cassa da rimborsare, dato quest'ultimo significativo e che va verificato negli esercizi successivi; potendo indicare che il ricorso all'indebitamento a breve non é inevitabile conseguenza della introduzione dei vincoli di liquidità.

Specificamente per le anticipazioni di cassa, vanno rappresentate talune tipologie anomale, anche se non a livello diffuso.

Un primo fenomeno riguarda la continuità dell'uso delle anticipazioni di tesoreria. Ciò sta a dimostrare che l'ente non é in grado di sottrarsi all'esigenza di avere una liquidità aggiuntiva per far fronte alle esigenze di cassa delle spese correnti. Un tale meccanismo alimenta da solo la lievitazione delle spese correnti

su cui vanno a gravare gli interessi da corrispondere al tesoriere.

Un secondo caso, proprio dei piccoli comuni é la coesistenza del "fondo di cassa" e dello "scoperto di cassa". Ciò per una scelta, imputata a difficoltà nel manovrare con la dovuta rapidità la contabilità presso la sezione di tesoreria provinciale, di attivare anticipazioni presso il proprio tesoriere e svolgere con esse una parte non irrilevante dei pagamenti. Pertanto, si verifica uno scoperto costantemente presente durante tutto l'anno, anche se in misura oscillante. Le anticipazioni di cassa, utilizzate nel modo ora detto, vengono a costituire, più che un indebitamento fluttuante a copertura di momentanee deficienze di liquidità, un espediente con cui al limite può giungersi a coprire deficit di bilanci mediante ricorso al credito, ovvero finanziare la spesa corrente mediante indebitamento.

Una terza modalità di gestione riscontrata consiste nell'accertamento di anticipazioni di cassa senza procedere ai corrispondenti prelevamenti, con riporto a residui attivi dell'intero ammontare dello stanziamento accertato e non riscosso. Questa anomalia, che ri-

sulta imputabile ad una non corretta interpretazione delle norme vigenti, può avere solo valore formale ove si proceda in esercizio successivo alla cancellazione dei residui, ma, come ogni irregolarità delle scritture contabili che alteri la esattezza dei dati di gestione, comporta il rischio di ulteriori irregolarità o errori che, specie nella gestione dei residui, possono influire sulla veridicità dei risultati finali.

7. Premesse queste indicazioni generali un discorso più specifico può essere relativo, anzitutto, alla gestione delle entrate proprie nei suoi tre aspetti più rilevanti; lo scostamento dalle previsioni, l'attendibilità degli accertamenti e la situazione iniziale e finale dei residui attivi.

7.1 Sullo scostamento delle previsioni una indagine condotta a campione ha dato conferma del fenomeno già accertato in precedenti esercizi: sia le entrate tributarie che quelle extratributarie risultano per lo più

sottostimate ed in misura che presenta un ampio raggio di variazioni in aumento dal 7 al 15 per cento.

Riguardo all'attendibilità degli accertamenti, la gestione 1983, per tutti i comuni, fa registrare un tasso di realizzazione degli accertamenti del 73,75% per le entrate tributarie e del 65,78% per quelle extra-tributarie; dati parziali relativi al 1984 confermano tali tassi di realizzazione.

La situazione dei residui attivi é infine caratterizzata da un incremento che sta a confermare la già segnalata riduzione della dinamica delle entrate tributarie, provvisoriamente rilanciate nel 1983 attraverso la SOCOF.

Dall'analisi del gettito, in termini di accertamenti, dei principali tributi locali risultano evidenti la tendenza verso una diminuzione dell'importanza dell'Invim e la modestia del gettito di tributi, come la tassa per l'occupazione delle aree pubbliche e l'imposta di pubblicità, per non dire dell'imposta di soggiorno, gettito che diviene poi quasi irrisorio nell'area del Sud-Isole.

Resta da ripetere, per quanto riguarda la SOCOF,

che in qualche modo "la vera e propria gestione del tributo é cominciata dopo la sua riscossione per via di autotassazione".

Dalle comunicazioni ricevute risulta che alcuni comuni hanno dato corso ad opportune iniziative. Non si é rilevato, tuttavia, un generale orientamento verso un adempimento degli obblighi di accertamento fiscale fissati dalla legge che non richiede la creazione di apparati ad hoc, ma piuttosto - come già auspicato - una cooperazione con l'amministrazione finanziaria dello Stato.

7.2 La creazione e poi la rapida scomparsa della tassa per i servizi comunali ha caratterizzato il contrastato e difficile cammino dei provvedimenti legislativi d'urgenza sulla finanza locale, che si sono ripetuti dalla fine del 1985 ad oltre la metà del 1986, senza che alla fine di luglio sia ancora definitivamente stabilito il quadro normativo per il corrente anno 1986.

La vicenda della c.d. "Tasco" si presta ad alcune considerazioni in riferimento a quei criteri di massima

sul riordino della fiscalità locale sui quali ci si è soffermati nella precedente deliberazione.

La nuova "Carta" europea sulle autonomie locali, in corso di ratifica da parte dei diversi paesi del Consiglio d'Europa, si muove su una linea tendente alla (per quanto possibile) uniformità di disciplina dei diversi livelli di governo locale nelle varie nazioni europee. Il principio dell'autonomia locale, da intendersi come il "diritto e la capacità effettiva per le collettività locali di regolare e gestire, nell'ambito della legge, sotto la propria responsabilità e a vantaggio della propria popolazione, una parte importante della cosa pubblica", viene esplicito in questa Carta, per quanto concerne le risorse finanziarie, con il riconoscimento del diritto, nel quadro della politica economica nazionale, a risorse proprie di cui possano disporre liberamente nell'esercizio delle proprie competenze e proporzionate alle competenze previste dalla Costituzione o dalla legge.

Una parte delle risorse finanziarie é previsto debba provenire da tasse indirette e da imposte locali.

Il discorso sulle entrate proprie, e cioè il rior-

dinamento della potestà impositiva degli enti locali, è problema che, vale ripetere, non può essere affrontato secondo valutazioni a sé stanti che non tengano conto del rapporto fra tale potestà e il sistema fiscale nel suo complesso; il ripristino di una significativa "area" o potestà impositiva degli enti locali va ponderato alla luce delle condizioni attuali e delle prospettive del complessivo sistema tributario vigente; appare da attuare con la contemporanea definizione dell'area impositiva che spetta alle regioni ed alle province, soprattutto presuppone 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.

Il rapporto fra maggiore autonomia impositiva locale e diminuzione dei trasferimenti non può tuttavia essere stabilito meccanicamente e rigidamente. L'una e l'altra vanno realizzate attraverso un disegno normativo pluriennale che stabilisca le fasi progressive del passaggio della finanza locale da una situazione di finanza da trasferimenti ad un diverso equilibrio fra

questi e entrate proprie. Un procedimento, cioè, da mettere a punto, di progressivo ampliamento dei poteri tributari locali cui corrisponda, seppure in misura non speculare, una diminuzione dei trasferimenti.

In questa prospettiva, va riproposta la necessità di un provvedimento legislativo pluriennale in materia di finanza locale che fissi con chiarezza, sulla base di un'ampia intesa con le autonomie locali, i rapporti finanziari fra lo Stato e gli enti locali per un adeguato periodo di tempo e stabilisca un nuovo quadro normativo organico sui tributi locali, legando alla nuova autonomia impositiva la capacità di intervento degli enti.

In ogni caso, l'introduzione legislativa di nuovi tributi locali va preceduta da analisi di fattibilità, stime articolate di gettito e valutazioni prospettiche di effetti. Questo metodo può contribuire a superare quelle difficoltà che derivano da diffusi atteggiamenti, favorevoli all'autonomia impositiva locale in via di principio, ma che poi, e non sempre in modo chiaro, si dimostrano meno decisi o addirittura contrari di fronte a ipotesi concrete di nuove normative.

E ciò ancora, per tener conto delle diversità, talora profonde, che si registrano nei comportamenti delle amministrazioni locali nella gestione dei tributi propri, che sono poi alla base dei non uniformi atteggiamenti ed interessi che le amministrazioni medesime dimostrano verso la riforma della fiscalità locale.

7.3 Il quadro dei trasferimenti statali per il 1984, essendo venuta a mancare la definizione legislativa di una adeguata area impositiva locale, è stato modificato con la legge finanziaria con l'attribuzione ai comuni di ulteriori contributi necessari ad assicurare agli enti un livello di risorse tale da consentire la gestione di bilancio.

Il raffronto dei dati di consuntivo 1983-1984 di un campione di amministrazioni provinciali e comunali porta a constatare che l'incremento globale delle risorse statali trasferite è notevolmente superiore al tasso di inflazione programmato (10%) e precisamente è pari al 22,38% ed al 29,55%.

La distribuzione dei trasferimenti statali 1984,

sotto il profilo regionale, fa registrare per quelli ordinari un maggiore afflusso di risorse in favore degli enti locali del Centro - Nord rispetto a quelle del Sud e delle isole. Una diversa linea di tendenza emerge per il fondo perequativo, il cui riparto ha favorito questi ultimi enti. La distribuzione dei trasferimenti per ammortamento mutui evidenzia, infine, il minor dinamismo in tema di investimenti degli enti meridionali.

7.4 I trasferimenti regionali agli enti locali sono globalmente diminuiti nel 1984 rispetto al 1983.

In questo anno detti trasferimenti rappresentano il 13,57% delle entrate correnti, delle amministrazioni provinciali ed il 9,02% di quelle delle amministrazioni comunali.

7.5 Per le entrate di parte corrente, cui appartengono i trasferimenti statali e regionali, il valore ideale degli scostamenti tra previsioni e accertamenti dovrebbe essere molto vicino allo zero, trattandosi di somme

predeterminate che ciascun ente, in linea di massima, è in grado di calcolare e di iscrivere in bilancio.

La realtà emergente delle analisi compiute evidenzia, invece, per i trasferimenti statali visibili scostamenti, tra previsioni e dati consuntivi.

Ha contribuito, spesso in misura rilevante, alla determinazione di tali scostamenti l'emanazione di norme successive alla disciplina triennale, le quali hanno innovato, ovvero dato interpretazioni a precedenti disposizioni, determinando ritardi nell'erogazione dei contributi statali. Talvolta i minori accertamenti sono derivati dalla mancata concessione di contributi straordinari finalizzati, statali o regionali.

Non v'è dubbio che, in tal modo, viene sostanzialmente affievolita la finalità dei trasferimenti (con particolare riferimento a quelli ordinari), e cioè quella di garantire tempestivamente la copertura finanziaria delle spese originate da cause permanenti e quindi prevedibili in via continuativa.

Ciò ha particolare rilievo per le erogazioni sul fondo perequativo quando la realizzazione dei contributi avvenga nell'anno in misura (62,52% per le province

e 64,02% per i comuni) che non consente immediata disponibilità e costringe frequentemente proprio le amministrazioni più attive a ricorrere ad anticipazioni di tesoreria, con il conseguente aggravio degli interessi a carico dei relativi bilanci.

8. L'indagine concernente gli investimenti degli enti locali, iniziata lo scorso anno, ha portato all'acquisizione di dati completi per il 1983, ed è stata avviata la rilevazione per il 1984.

8.1 I comuni italiani con popolazione superiore ad 8.000 abitanti nel loro complesso, nell'anno 1983, hanno per gli investimenti operato riscossioni per circa 6.685 miliardi e disposto pagamenti per circa 5.876 miliardi. I dati omologhi relativi alle amministrazioni provinciali sono: riscossioni 783 miliardi, pagamenti 733 miliardi.

Nel solo 1983 la gestione degli investimenti ha prodotto una liquidità per i comuni di oltre 809 mi-

liardi e per le province di 50 miliardi.

L'ammontare del drenaggio e dell'impiego delle risorse non è stato proporzionato alla consistenza numerica delle collettività interessate: più elevate le risorse a favore del Centro - Nord, nonché a favore dei comuni da 500.000 abitanti in su.

Seppure le riscossioni ed i pagamenti riguardino prevalentemente la gestione dei residui, ai pagamenti si è potuto far fronte con i mezzi finanziari acquisiti nel 1984. Le entrate già realizzate negli anni precedenti per fini di investimenti non sono state, quindi, intaccate, anzi la riserva di liquidità già così creata, come detto, si è incrementata.

La gestione di competenza del 1983 si è concretata in accertamenti per 9.581 miliardi e impegni per 9.827 miliardi per i comuni e rispettivamente per 1.018 miliardi 1.112 miliardi per le province.

La ripartizione degli accertamenti e degli impegni della competenza 1983 per aree territoriali e per classi demografiche ricalca sostanzialmente quella constatata con riferimento ai dati di cassa.

L'analisi economica degli impegni e dei dati di

cassa conferma l'assoluta preponderanza della destinazione delle risorse alla realizzazione di opere pubbliche (e di acquisti immobiliari in genere), con le eccezioni significative per i comuni della Lombardia e del Lazio, per le quali occorre tener conto del fatto che Milano e Roma presentano consistenti impegni per conferimento di capitale alle aziende municipalizzate.

L'ammontare alla fine del 1983 dei residui - che hanno una marcata significatività quando riferiti alla gestione degli investimenti, proprio perchè questa è essenzialmente una gestione di residui, risulta di 14.293 miliardi per gli attivi e 17.588 miliardi per i passivi. Per le province i dati sono: residui attivi 1.545 miliardi, residui passivi 1.980 miliardi.

Questi dati, messi a raffronto con quelli analoghi al 31 dicembre 1982, e costatatandone il sostanziale incremento, costituiscono un indice che induce a sopperire la opportunità di valutazione da parte degli enti locali dei tempi di attuazione degli investimenti.

Il riaccertamento dei residui per investimenti ha comportato, a livello complessivo, nel 1983 cancellazioni di residui attivi per 894 miliardi e cancellazio-

ni di residui passivi per 976 miliardi per i comuni, e per 38 e 101 miliardi per le province.

Si hanno, quindi, cancellazione di residui passivi non compensate dalla cancellazione di residui attivi e viceversa.

Il fenomeno è rilevante in entrambi i suoi aspetti in quanto nei casi di eccesso di cancellazione di residui passivi le risultanze contabili possono significare risparmi effettuati nella realizzazione degli investimenti (costo inferiore al preventivato), eliminazione di residui derivanti da impegni sprovvisti di copertura fin dall'inizio, eliminazione del vincolo di destinazione ad un'entrata per investimenti (smobilizzo surrettizio). La cancellazione di residui attivi non compensata dalla cancellazione di residui passivi può far ipotizzare investimenti sprovvisti di copertura.

8.2 Per la gestione 1984 la mancata trasmissione di documenti non consente di fornire dati compiutamente significativi, ma gli elementi disponibili sono stati utilizzati per una stima dei dati relativi al totale

degli enti, anche a mezzo della utilizzazione dei dati 1983.

Nel fare rinvio a quanto esposto nella relazione unita alla presente può solo accennarsi che la gestione 1984 sembra aver portato ad attenuare il divario Centro - Nord, Sud, Isole, constatazione di particolare importanza, la cui fondatezza, a rilevazione completata, resta da verificare.

8.3 Un ultimo cenno per quanto concerne gli investimenti. Una specifica indagine, già condotta per la gestione 1982 e ripresa quest'anno, è stata relativa alla utilizzazione dei fondi che i comuni introitano ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10, recante norme sulla edificabilità dei suoli.

I dati 1983 di un campione di 577 comuni e quelli del 1984, per quanto concerne la gestione di cassa, dimostrano che le riscossioni di questo secondo anno (754 miliardi), sommate alle giacenze dell'anno precedente, hanno rappresentato per i comuni una disponibilità di 2.119 miliardi, dei quali solo 626 sono stati spesi nei settori d'intervento con assoluta prevalenza (95,28%)

delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, cui segue il risanamento dei complessi edilizi dei centri storici (3,04%), mentre all'acquisizione di aree per i programmi pluriennali è stato destinato il residuo importo (1,68%).

Emergono anche sostanziali modifiche di tendenza nel 1984: l'anno precedente gli investimenti avevano rappresentato il 76% delle somme disponibili, le spese destinate all'acquisizione di aree per i programmi pluriennali avevano assorbito il 20% dei fondi disponibili.

8.4 In tema di indebitamento degli enti locali, le indagini proseguite sono state relative anzitutto all'accertamento della dinamica del livello di indebitamento.

In mancanza di dati globali, in corso di acquisizione e sui quali si fa riserva di riferire quanto prima, l'andamento del fenomeno in un campione di comuni e di amministrazioni provinciali evidenzia un incremento del debito complessivo, dal 1° gennaio 1983 al 1° gennaio 1984, del 22,29% e, dal 1° gennaio 1984 al 1° gen-

naio 1985, del 19,78%.

Si mantiene, quindi, consistente il volume delle risorse da destinare agli investimenti, ma la continua ascesa dell'incremento percentuale del livello di indebitamento, riscontrata fino al 1983, nel 1984 ha subito una battuta d'arresto.

Ciò era prevedibile effetto della riduzione dell'intervento statale nella misura di un terzo degli oneri di ammortamento e le modifiche apportate al sistema dalla legge finanziaria non sono riuscite ad eliminarlo. La mancata attuazione delle riduzioni dell'intervento statale, programmate con il provvedimento triennale del 1983, può avere finito per penalizzare gli amministratori più prudenti.

Il rallentamento dell'incremento dell'esposizione debitoria si presenta più evidente nelle regioni del Centro-Nord rispetto all'area Sud-Isole, in cui l'incremento si mantiene sostanzialmente stabile.

Ciò potrebbe essere indice di una programmazione degli investimenti intesa a uno sviluppo delle infrastrutture e dei servizi nelle regioni meridionali.

Analoghe considerazioni possono essere espresse

per le amministrazioni provinciali.

Una ulteriore indagine è stata svolta per quanto concerne la propensione degli enti alla contrazione di nuovi mutui e l'andamento degli oneri per il servizio degli stessi.

Si sono avute così conferme di constatazioni già fatte in ordine agli investimenti: utilizzazione nel 1983 dello strumento dell'indebitamento non proporzionata alla consistenza numerica delle collettività interessate, con una maggiore propensione all'indebitamento da parte dei comuni del Centro-Nord; maggior ricorso al sistema creditizio da parte dei comuni superiori a 500.000 abitanti.

Anche le variazioni percentuali intervenute per i nuovi mutui dal 1983 al 1984 confermano le considerazioni prima espresse sugli incrementi del livello di indebitamento, stante il maggiore aumento percentuale dei nuovi mutui nell'area Sud - Isole rispetto al Centro-Nord.

Nel 1983 gli enti locali hanno preferito rivolgersi agli altri istituti di credito, anziché alla Cassa depositi e prestiti, alla direzione generale degli i-

stituti di previdenza e all'Istituto per il credito sportivo (denominati "circuito pubblico").

Si nota una maggiore utilizzazione del circuito pubblico da parte degli enti delle regioni meridionali rispetto a quelli del Centro-Nord ed in generale da parte dei comuni di minori dimensioni. Si ha una graduale riduzione con l'aumento della popolazione con punta massima nei comuni con più di 500.000 abitanti (i comuni di Milano e Napoli non risultano avere ottenuto mutui dal circuito pubblico).

Il raffronto tra i dati relativi al 1983 e quelli del 1984 per un campione di comuni mostra un aumento di oltre sei punti dell'incidenza percentuale dei mutui del circuito pubblico, il che potrebbe essere effetto della normativa che ha introdotto penalizzazioni per gli enti locali che si rivolgono agli istituti di credito estranei al circuito pubblico.

In argomento e conclusivamente va segnalato che in tema di indebitamento il raggiungimento del limite di legge (25%), che negli anni passati era ritenuto assai improbabile con riferimento alla stragrande maggioranza degli enti, e ciò aveva trovato conferma in apposite

rilevazioni, appare possibile, alla luce di una prima sommaria indagine condotta.

Il fenomeno merita un approfondimento.

9. La organizzazione degli enti locali e la gestione del relativo personale hanno formato oggetto di indagini anche per il 1984.

9.1 Dopo l'indagine svolta negli anni trascorsi sui piani di riorganizzazione sono stati acquisiti elementi relativi all'adempimento di doveri fissati dalle norme e sono stati effettuati giudizi di primo approccio in ordine al buon andamento nella gestione dei piani stessi.

Ora, a parte le valutazioni che possono correlarsi alla situazione di adempienza o meno per quanto concerne gli obblighi imposti agli enti locali dall'accordo approvato con D.P.R. 25 giugno 1983 n.347 sono le risposte pervenute ad uno specifico quesito che consentono talune osservazioni.

Era stato richiesto agli enti locali di comunicare se fossero state previste e effettuate verifiche circa gli obiettivi posti a base del piano di riorganizzazione e di trasmettere relazioni o altri atti dimostrativi dell'effettivo conseguimento, mediante l'applicazione del piano, delle finalità di efficienza e produttività.

Dalle risposte pervenute si desume che nessun ente ha disposto specifiche verifiche in argomento . Prima di trarre la conclusione di fallimento dell'intento legislativo di introdurre una tecnica di programmazione nella organizzazione strutturale degli enti locali, vanno però valutate le risposte, estremamente variegate, che indicano linee di tendenza sintomatiche di posizioni differenziate, in maggioranza consapevoli della esigenza tecnica di momenti di verifica in un'attività programmata di ristrutturazione di uffici.

Taluni enti assumono di non aver fatto luogo ad alcuna verifica per difetto del presupposto logico-giuridico, e cioè la vigenza di un adeguato piano di riorganizzazione, non ancora esecutivo, ovvero attuato solo parzialmente.

La mancata effettuazione di verifiche è stata giu-

stificata da altri enti per carente funzionalità della struttura stante la non integrale copertura dell'organico in conseguenza della restrittiva legislazione finanziaria degli ultimi anni.

Si è anche rappresentata l'intrinseca difficoltà di verifiche mai effettuate in passato e si è manifestato l'interesse a procedervi in futuro con un complesso di iniziative relative a programmi o progetti specifici rivolti all'individuazione di indicatori e metodologie di verifica attualmente in itinere presso vari comuni tra i quali alcuni capoluoghi di regione o di provincia.

Ciò potrebbe assumere maggior valore rispetto a generiche valutazioni positive enunciate quali considerazioni di primo approccio sull'andamento generale dei servizi a seguito dell'attuazione dei piani.

Rimangono, quindi, marginali le posizioni di aprioristico rifiuto di un gruppo di amministrazioni, che, con il trascurare le risposte al quesito ovvero con l'affermazione di non aver previsto nè attivato verifiche, dimostrano posizioni di scarsa consapevolezza

o insufficiente attenzione a problemi di così grande rilievo.

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

L'entità delle piante organiche, in base a dati forniti dal Ministero dell'interno-commissione centrale per la finanza locale e relativi a enti con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, risulta di 67.321 posti al 1° gennaio 1984 e 69.585 al 31 dicembre, con un incremento di 2.227 unità e quindi con un aumento pari al 3,31%.

Il rapporto tra piante organiche e popolazione vede un dipendente comunale ogni 160 abitanti nella Puglia (e nella percentuale superiore a 100 abitanti si collocano anche la Lombardia e la Campania) per giungere a un dipendente per ogni 77 abitanti in Umbria.

Per quanto concerne il personale in servizio, la consistenza definitivamente accertata presso le amministrazioni provinciali (90) e comunali (1.215), al 31 dicembre 1983, era per le province 60.918 dipendenti di ruolo e non di ruolo e 2.469 unità di personale straordinario. La percentuale di aumento nel 1984, calcolata su campione, è stata negativa per il personale straordinario in tutta Italia e per tutto il personale per le province del Centro Nord, mentre per il Sud e le Isole si registra un aumento del 2,59%. Per le amministrazioni comunali, che al 31 dicembre 1983 avevano 367.541 dipendenti di ruolo e non di ruolo e 33.077 straordinari, si è invece registrato un consistente aumento, nel 1984, sempre valutato in campione, rispettivamente dell'11,49 e del 10,61%, con punte massime in Toscana ed Emilia Romagna.

9.3 La normativa sul trattamento giuridico ed economico del personale degli enti locali appare intesa a ricondurre, sul piano nazionale, ad unità qualifiche e posizioni di lavoro di pari contenuto professionale ed

a razionalizzare la spesa del personale degli enti locali attraverso previsioni di bilancio rapportate, nel triennio di validità degli accordi, a limiti certi e non soggette a variazioni chieste, concesse o contrattate in sede locale.

I dati relativi alla crescita della retribuzione dimostrano che l'andamento "ex post" del comparto degli enti locali non si è sostanzialmente discostato dalle compatibilità finanziarie, definite "ex ante" in relazione ai tassi di inflazione programmata per gli anni 1983 e 1984, nella delibera del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1983.

Mentre per le amministrazioni dello Stato gli accordi sono operativi con l'entrata in vigore del decreto presidenziale, gli accordi interessanti province e comuni diventano operativi solo a seguito dei conseguenti atti deliberativi degli enti stessi.

E' evidente l'esigenza di una uniforme applicazione alla quale hanno certo contribuito sia l'iniziativa delle associazioni (ANCI, UPI, UNICEM) di elaborare un commento teorico pratico condiviso dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sia le precisa-

zioni contenute nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica, in data 14 marzo 1984.

Nè minore rilievo ha avuto il deciso indirizzo giurisprudenziale del giudice amministrativo che, in particolare, nel negare valore alle mansioni di fatto, può aver contribuito a frenare un diffuso orientamento tendente a darvi rilievo anche al di fuori dei casi relativi a situazioni consolidate nel tempo e col verificarsi di una pluralità di requisiti che ne assicurassero la eccezionalità e comunque la rispondenza agli interessi degli enti locali.

E' risultato, invece, che notevole estensione come segnalato dai CORECO, ha avuto l'affidamento sistematico di mansioni superiori e la conseguente non utilizzazione della riserva di posti nei concorsi; non pochi impiegati, pur in mancanza di idoneo titolo di studio e di adeguata preparazione professionale, hanno avuto rapide e facili carriere.

In sede di attuazione dell'accordo, sono state anche attuate applicazioni non conformi a legge nel calcolo delle anzianità pregresse . Sono state anche raggiunte in sede di contrattazione a livello regionale,

intese comportanti per alcuni enti locali (che le hanno recepite) oneri aggiuntivi; le iniziative hanno provocato l'emanazione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, della circolare in data 29 marzo 1985, n.23951/6.2.1924.

Sono seguite puntuali ispezioni dell'apposito servizio di detto Dipartimento con conseguenti denunce delle irregolarità alla Procura Generale della Corte.

Le ispezioni e le attività avviate della Procura in sede di istruttorie preliminari hanno indotto talune amministrazioni a revocare i provvedimenti concessivi di benefici non conformi all'accordo ed alla interpretativa uniformemente attuata.

10. L'analisi sui risultati di servizi attivati dagli enti locali è proseguita ed ha dato, per quelli a carattere produttivo ovvero a domanda individuale, conferma ai risultati cui si era pervenuti nell'esame della gestione del 1983.

10.1 Per i servizi a carattere produttivo il livello delle prestazioni nel breve periodo si presenta con caratteristiche di rigidità. Ciò sia per quei servizi (acquedotti, metanodotti) che presuppongono una consistente dotazione di infrastrutture quali servizi a rete, ma anche per gli altri tipi di servizi, quanto meno per gli oneri di personale, il cui costo costituisce una posta passiva di consistente entità.

Ne segue ancora, per i servizi a rete, che i costi fissi di gestione risultano indifferenti alla diminuzione della utenza, il che per enti come quelli con vocazione turistica comporta l'attivazione di strutture per lo più sovradimensionate.

Non diverse le constatazioni da fare in generale per i servizi a domanda individuale. I dati relativi alla gestione del 1984 confermano quelli del precedente anno.

Le scelte concrete, operate dai singoli enti in questo campo, sono rimaste immutate. I servizi a carattere assistenziale si collocano al primo posto con la maggiore percentuale di presenze medie sul territorio nazionale, seguono quelli a carattere culturale e spor-

tivo ed, infine, i servizi ricreativi e turistici.

La dimensione demografica degli enti è particolarmente influente nel determinare la percentuale di attivazione dei servizi; la gamma dei servizi si allarga man mano, con percentuali sempre maggiori, fino a raggiungere quasi il 100% nei comuni con oltre 250.000 abitanti.

Anche per quanto concerne la copertura degli oneri dei servizi a domanda individuale l'inosservanza all'obbligo del limite di copertura presenta un andamento generalmente decrescente con l'aumentare della popolazione e risulta più diffuso negli enti delle regioni meridionali e insulari.

10.2 Una specifica indagine è stata svolta sulla gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Essa si è avvalsa delle rilevazioni ed elaborazioni effettuate su un campione di 290 comuni, rappresentativo delle circoscrizioni territoriali e delle sette classi demografiche cui le amministrazioni appartengono, dagli uffici della Sezione e della cooperazione, in sede di elaborazioni, dell'Istituto

per gli studi sulle regioni del Consiglio nazionale delle ricerche.

La spesa per il servizio rifiuti solidi urbani è risultata mediamente di 44.000 lire per abitante nel 1983 e di 49.000 lire nel 1984, con punte massime di 96.000 lire.

La gestione diretta del servizio da parte dei comuni risulta meno costosa in quelli con popolazione inferiore ai 100 mila abitanti che hanno valori di spesa pro-capite più ridotti. Quella attivata tramite imprese concessionarie ha prodotto risultati economici apprezzabili, salvo che nei comuni del Sud.

La politica tariffaria perseguita risulta fortemente differenziata a seconda dell'area geografica: i comuni meridionali hanno fatto pagare ai cittadini-utenti una tassa di circa il 50% inferiore rispetto a quella delle amministrazioni del resto d'Italia. Continuano così a registrarsi differenze della percentuale di copertura del servizio che supera, nel 1984, nel Nord il 60%, nel Centro ha raggiunto quasi il 50%, nel Meridione non va molto oltre il 20%.

Determinante l'incidenza del fattore lavoro sul

totale delle spese per il servizio. La quota dei salari, stipendi e oneri sociali è stata pari al 36% nel 1983 e al 37% nel 1984, più elevata (e in forte crescita, dal 51% al 57%) nel Sud rispetto ai comuni del Centro e del Nord per i quali risulta, rispettivamente, una incidenza del 25% e del 36%.

E' stato, poi, rilevato il notevole miglioramento, conseguito tra il 1983 e il 1984 della situazione finanziaria del servizio. Tale miglioramento è stato determinato in gran parte dall'andamento più che proporzionale delle entrate rispetto alle spese.

Le gestioni in passivo, per quanto diminuite, rimangono comunque prevalenti anche nell'Italia Settentrionale, e gestioni fortemente deficitarie (deficit superiore al 50%) caratterizzano di più di un terzo dei comuni italiani. Mentre nel Nord esse riguardano l'11% dei servizi (ridottisi al 9% nel 1984), nel Centro la percentuale si attesta intorno alla media nazionale (con un calo di 3 punti nel 1984) per salire fortemente nel Mezzogiorno, dove raggiunge l'88% nel 1983 e addirittura il 93% nel 1984.

L'indagine ha posto in evidenza come il principa-

le fattore capace di garantire l'equilibrio finanziario e stimolare al contempo un buon andamento della gestione sia la tassa per il servizio.

In questo contesto c'è da notare che i comuni del Mezzogiorno hanno adottato una politica tariffaria molto contenuta, non in grado di perseguire gli obiettivi di economicità e di equilibrata gestione finanziaria; all'opposto numerose amministrazioni del Nord hanno esteso il gettito della tassa in misura tale da conseguire non solo il pareggio del servizio di raccolta dei rifiuti, ma dell'intero servizio di nettezza urbana. Scelta, non dettata dalla normativa, ma orientata verso obiettivi che possono dirsi di programmazione perchè, di fatto, libera risorse finanziarie per altre iniziative dell'amministrazione locale.

10.3 E' stata avviata per il 1984 una indagine sulla gestione delle aziende di trasporto delle quali sono noti i disavanzi complessivi la cui copertura non ha ancora avuto una definitiva disciplina normativa.

Dai primi elementi acquisiti emerge che le aziende

municipalizzate, rispetto alle altre aziende concessionarie, hanno un costo quasi doppio, con notevoli differenze tra una regione e l'altra; l'incidenza percentuale del costo complessivo del personale sul totale delle spese correnti risulta superiore per il servizio urbano, rispetto al servizio extraurbano, ed è sostanzialmente invariata rispetto al 1982, e sempre maggiore per le aziende municipalizzate .

A livello territoriale questa incidenza percentuale risulta più elevata al Sud per il trasporto urbano ed al Centro per quello extraurbano, con un costo medio per dipendente che presenta i valori più alti in Campania (33,8 milioni addetto nel servizio urbano) e nel Lazio (35,9 milioni addetto per il servizio extraurbano).

10.4 Il legislatore ha ritenuto di individuare negli enti locali i soggetti più idonei all'attuazione dei programmi straordinari di edilizia abitativa. Nella relazione sono quindi esposti dati sullo stato di attuazione dei programmi stessi in prosecuzione dell'indagi-

ne avviata lo scorso anno.

Gli investimenti avvengono in misura prevalente nelle città capoluogo di regione, ma il fenomeno dell'intervento comunale nel campo delle abitazioni tende ad allargarsi anche ai centri minori. In termini percentuali tutti i comuni diversi da quelli capoluogo erogano insieme il 31,14% delle somme stanziare per spese correnti ed il 51,92% di quelle per investimenti. Già nel 1983, e si tratta di dati utilizzabili quali parametro di raffronto in ordine alle tendenze evolutive negli anni successivi. Per il 1984 sono disponibili solo dati parziali. Può solo rilevarsi che il programma edilizio, iniziato nel 1983, non ha trovato compimento alla fine del 1984. Completato, invece, nel complesso il programma avviato nel 1980.

Per alcuni comuni, quali in particolare Napoli, Reggio Calabria, Palermo, Catania e Cagliari, nulla può riferirsi circa lo stato di attuazione dei programmi che avrebbero dovuto realizzare in materia edilizia, dato che non sono pervenute le risposte ai quesiti rivolti, come del resto non erano pervenute in tempo lo scorso anno. Da altre fonti (Comitato edilizia residen-

ziale) emerge con chiarezza una lenta attuazione.

10.5 Gli enti locali, sia pure in misura limitata, sono destinatari, e quindi gestori, di risorse dalla Comunità economica europea.

Easterà indicare i rimborsi chiesti dai comuni per fornitura di prodotti lattiero-caseari alle scuole ed in prospettiva, nell'ambito dei programmi integrati mediterranei, si potranno avere casi di gestione, da parte di province e comuni, di somme destinate alla realizzazione di singoli progetti.

I settori per i quali l'intervento comunitario acquista maggior rilievo sono quelli della metanizzazione del Mezzogiorno e dell'operazione integrata Napoli.

La metanizzazione interessa 650 comuni che possono beneficiare di contributi in conto capitale e interessi del Fondo europeo di sviluppo regionale (FERS), erogati dalla Cassa depositi e prestiti sulla base degli stati di avanzamento e anche in forma di anticipazione; la Cassa concede mutui integrativi per il totale finanziamento delle opere da realizzare, ove queste non siano

integralmente coperte dal finanziamento nazionale, regionale e comunitario.

Il programma avviato nel triennio 1980-1982 risulta attivato nei termini seguenti: sono stati approvati, al 30 giugno 1985, 424 progetti per 1.547 miliardi e per questi sono stati presentati stati di avanzamento per 407 miliardi. In media solo il 62% dei progetti risulta aver avuto inizio di attuazione e le risorse disponibili sono state utilizzate nella misura del 26%.

L'operazione integrata Napoli é costituita da un complesso programma di interventi nell'area metropolitana di tale città con utilizzazione coordinata di risorse finanziarie comunitarie. Le opere concernono il riassetto urbano, gli impianti igienico-sanitari, acquedotti e trasporti, la viabilità, le aree portuali, infrastrutture commerciali e industriali, interventi per l'agricoltura e la ricerca scientifica.

Al 31 dicembre 1984 risulta che, su progetti finanziati per 9.059 miliardi, il FESR copriva 1.199 miliardi, vale a dire il 13,2 per cento. I lavori ultimati ammontavano a 1.558, ossia il 17,2% di quelli finanziati, e i pagamenti accreditati in conto FESR ammonta-

vano a 276 miliardi.

All'operazione sono interessati l'Amministrazione per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (già Cassa per il Mezzogiorno) nella misura del 41% degli investimenti, la Regione Campania nella misura del 10%, il Comune di Napoli per il 9% ed altri comuni della Provincia di Napoli per la parte restante.

Per quanto concerne, in particolare, il Comune di Napoli, risulta che al 31 dicembre 1984, ossia quasi allo scadere del secondo quinquennio dell'operazione, lo stesso aveva in corso opere per oltre 45 miliardi di investimento, pari ad appena il 4,16% della propria quota (1.097 miliardi), e che i pagamenti imputabili ai fondi CEE (2,8 miliardi) rappresentavano il 26% del contributo concesso in sede comunitaria a quella data (10,9 miliardi).

Inoltre, altri interventi rientrano nel programma triennale del Comune per il 1985-87, ma ad essi non era stato ancora dato inizio nel 1985, pur in presenza di stanziamenti in bilancio e di contributi della Comunità già assentiti.

Queste risultanze denotano una situazione di vi-

stose carenze operative e di ritardi rispetto ai programmi, tali da investire - ove ad essi non venga posto il più sollecito rimedio - l'efficacia della partecipazione dell'ente all'operazione e, in definitiva, da contribuire a comprometterne il buon fine.

10.6 L'analisi sui "servizi culturali diversi" - si ricollega alle indagini degli anni precedenti in questo settore dove l'organizzazione non è riservata all'ente pubblico, ma è demandata a soggetti terzi che ne hanno la disponibilità e la gestione.

Dall'indagine ampliata rispetto a quella attuata lo scorso anno sugli importi e la dinamica della spesa, emerge che gli impegni assunti dalle province nel 1983 per spese culturali correnti ammontano a oltre 207 miliardi e quelli dei comuni a oltre 296 miliardi.

La dinamica degli impegni negli anni 1983 e 1984 mostra, per un campione di amministrazioni provinciali (58) e di comuni (577) un aumento nel secondo anno, rispettivamente, del 25,48% e del 24,37%.

Si tratta di incrementi di spesa ben lontani

dal tasso programmato d'inflazione del 10%.

Le province o comuni si riservano certo la valutazione di rispondenza e qualità del prodotto proposto - prevalentemente uno spettacolo tutto da realizzare - ma se questo non fanno in base a criteri di massima prefissati, si trovano senza parametri di raffronto delle proposte avanzate.

L'esigenza di riaffermare questo principio di buona amministrazione emerge, anzitutto, per la constatazione che la situazione di fatto non si è modificata relativamente alla gestione dei fondi nel 1984; gli assessorati alla cultura dei singoli enti continuano a riservarsi un ampio margine di discrezionalità nella gestione dei fondi destinati ai "servizi culturali diversi" o agli "altri interventi inerenti alla cultura". Si è voluto vedere in questa indicazione della Corte l'invito ad un "dirigismo culturale".

Non sono certo da imporre alla cultura procedimenti rigidi riservati ad altri settori dell'attività amministrativa; resta da chiedersi se lasciare ogni discrezionalità ad organi singoli preposti al settore non sia la soluzione che renda lo svolgersi di attività

culturali incontrollabili da chiunque, anche in sede politica dagli stessi Consigli degli enti locali. La predisposizione di criteri di massima può coesistere con il rifiuto di detto "dirigismo" nel rispetto della autonomia e della libertà delle manifestazioni a contenuto culturale.

P. Q. M.

riferisce, a norma dell'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, del 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 compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali nell'esercizio 1984.

L'ESTENSORE

F.to Francesco GARRI

IL PRESIDENTE

F.to Salvatore BUSCEMA

D.O.C.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(Carlo SELVAGGIO)

