

CAMERA DEI DEPUTATI

X LEGISLATURA

Doc. LXIX-bis
n. 1

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 1985

*(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. 4/1987

Comunicata alla Presidenza il 31 luglio 1987

10-CDC-RFL-0001-0

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

PAGINA BIANCA

**Deliberazione e Relazione sui risultati dell'esame
della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali
per l'esercizio finanziario 1985**

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

Deliberazione n. 4/1987

VOLUME I

PAGINA BIANCA

SEZIONE ENTI LOCALI

Sono presenti i seguenti magistrati:

Presidente: prof. Salvatore BUSCEMA

Componenti: Prof. Francesco GARRI, dott. Vincenzo BUONASSISI, dott. Nazareno FORTUNI, prof. Francesco PEPE, dott. Mario ALEMANNO, dott. Mario D'ANTINO, dott. Massimo BUCCILLI, dott. Antonino SANCETTA, dott. Bartolomeo MANNA, prof. Lodovico PRINCIPATO, dott. Mario GIAQUINTO, prof. Cataldo VANGI, dott. Corrado VALVO, prof. LUIGI LUZI, dott. Rita ARRIGONI PALLOTTA, dott. Umberto CAZZUOLA, dott. Luigi CONDEMI, dott. Guido MACCAGNO, dott. Lydia SPIEZIA, dott. Orietta LUCCHETTI BALSAMO.

Udite nelle adunanze del 12, 19 e 24 giugno e del 3 e 24 luglio 1987 le relazioni dei Magistrati della Sezione sulle singole parti della relazione al Parlamento, redatte sulla base dell'esame dei conti consuntivi degli enti locali e degli elementi forniti dalle amministrazioni pubbliche;

Udita nell'adunanza del 24 luglio 1987 la relazione finale del Consigliere prof. Francesco GARRI;

CONSIDERATO

1. Con l'esame della gestione finanziaria e del-

l'azione degli enti locali nel 1985, si conclude un ciclo dell'attività di referto al Parlamento retto dalle regole dallo stesso dettate e valide per il triennio 1983/1985. Può anche dirsi che si conclude un più ampio ciclo. Ciò in quanto, con il sostanziale nuovo indirizzo dato dalla normativa del 1986, i nuovi canoni, le nuove regole e, soprattutto, le nuove finalità che il legislatore ha, per rilevanti profili, definitivamente precisato, richiedono una coerente e innovativa determinazione delle modalità di svolgimento dell'esame e delle valutazioni della Corte, come indicato nel piano delle rilevazioni per il 1986 che contemporaneamente viene comunicato al Parlamento.

Quanto ora detto giustifica sia il contenuto della unita relazione - corredata di una serie di allegati - che è stata articolata quale "summa" dei risultati dell'esame condotto dalla Corte con riferimento a tutti gli anni dell'anzidetto triennio, sia il contenuto della presente deliberazione centrata sui problemi attuali, più rilevanti delle gestioni locali. Attualità e rilevanza misurate alla luce della sopravvenuta normativa del 1986 e di quella, ancorchè non definitivamente approvata per il 1987 e tenuto conto della prospettiva di attenzione che i rinnovati organi legislativi saranno chiamati a porre sulla nuova disciplina delle auto-

nomie locali.

2. Va premesso che, alla data del 22 luglio 1987, su un totale di 1.322 conti consuntivi, esercizio 1985, di enti locali che dovevano pervenire, ne risultano trasmessi 1.196. Risultano inadempienti 126 enti.

A seguito delle iniziative assunte lo scorso anno, il fenomeno dell'inadempimento all'obbligo di trasmettere alla Corte i conti consuntivi si è dimensionato: 5 conti del 1982, 5 del 1983, 19 del 1984 e, come detto, 126 del 1985 sono ancora da trasmettere.

Va inciso in quest'area con i mezzi che l'ordinamento consente e con l'ulteriore collaborazione degli organi regionali di controllo e gli interventi affidati alla sede giurisdizionale a iniziativa del Procuratore generale presso la Corte dei conti.

3. Il criterio indicato (v. punto 1), e che informa il contenuto della presente deliberazione, da centrare sui problemi che risultino attuali e più rilevanti delle gestioni locali nel triennio 1983/85, anche alla luce della normativa in materia dettata lo scorso ed il corrente anno, induce, anzitutto, a considerare come abbiano trovato sanzione normativa regole fondamentali di gestione, la cui introduzione nel nostro ordinamento

era stata proposta dalla Corte sin dalla relazione sulla gestione 1981 degli enti locali, e specificamente rappresentata, con deliberazione 22 ottobre 1984 n. 15, al Parlamento, allora impegnato nell'esame del disegno di legge sulle autonomie locali.

La sanzione normativa anzidetta è stata introdotta in sede di conversione in legge del decreto legge 1° luglio 1986, n. 318. L'art. 1 bis della relativa legge 9 agosto 1986, n. 488, ha escluso ogni dubbio interpretativo in ordine alla sussistenza di un canone delle gestioni locali - comune peraltro a tutte le gestioni - secondo cui pareggio ed equilibrio stabiliti in previsione vanno conservati durante la gestione con l'adozione di provvedimenti correttivi, altresì da assumere ove risultati negativi siano registrati a consuntivo. A questo canone si collegano non soltanto singoli vincoli o divieti, ma un generale obbligo di diligenza del buon amministratore ed obblighi strumentali di collaborazione dei dipendenti degli enti locali.

La sanzione normativa di questi principi induce, quindi, a funzionalizzare ad essi espressamente l'esposizione dei risultati delle indagini svolte, dell'esame compiuto sulle gestioni locali, per offrire al Parlamento elementi in ordine ai punti di coerenza di questi risultati con il canone anzidetto; per porre in rilievo

quali siano i fatti con effetto deviante; per prospettare quali precisazioni normative o iniziative da parte dei poteri pubblici risultino necessarie.

Anche la conformità dell'azione degli enti locali al principio di buon andamento può prendere le mosse dai risultati e dalle indicazioni anzidetti, per arricchirsi, poi, con altre notazioni.

E', infatti, da ritenere che non si ha buon andamento dell'azione degli enti locali quando questi, anche se apprestino servizi ottimali ai cittadini, riversino a carico della finanza pubblica maggiori costi eccedenti le disponibilità che il Parlamento della Repubblica, nell'esercizio della sua competenza esclusiva, ha determinato di assegnare e ridistribuire, una volta operate le scelte, nell'interesse della collettività nazionale, dei limiti di indebitamento e del fabbisogno pubblico.

4. La veridicità e la regolarità dei consuntivi, che debbono esporre gli effettivi risultati della gestione e debbono essere compilati con l'osservanza delle regole stabilite, vengono in primaria considerazione.

Le modalità seguite negli scorsi anni dagli enti locali, e già censurate nelle precedenti relazioni, la-

sciano in eredità alle gestioni successive situazioni a elevato rischio per la finanza di molti enti e per quella pubblica; situazioni che sono ormai nelle loro tipologie compiutamente emerse.

Sono, infatti, dati accertati, anche se con differenziata diffusione, errori e omissioni, e nella tenuta della contabilità e nella redazione dei consuntivi.

Vanno qui segnalati quelli che hanno effetti sostanziali sui risultati di gestione, i quali non ne rappresentano la situazione reale; non sono veritieri. Ci si riferisce, tra gli altri, ai casi accertati con l'esame dei conti consuntivi e confermati dal fenomeno dell'accumulazione in progressivo aumento dei residui - della non effettività di accertamenti e impegni e della non puntuale utilizzazione dei riaccertamenti; ma soprattutto alla incidenza sulle gestioni di molti enti locali delle passività pregresse ed all'emergere, pur fluttuante ed incompleto, di debiti fuori bilancio.

L'applicazione della nuova normativa che, a regime con l'approvazione dei consuntivi 1986 entro il 30 settembre di quest'anno, avrebbe potuto consentire di fare chiarezza nei risultati delle gestioni locali, consentire operazioni di risanamento dei disavanzi e dei debiti fuori bilancio, impegnando come vuole la legge la gestione in corso 1987 e quella dei due anni successi-

vi, interviene, certo, in una situazione non fisiologica. Gli enti locali si troveranno ad aver approvato da poco tempo il preventivo del 1987; non vi sono elementi che facciano prevedere intervenuta la disciplina finanziaria per le gestioni 1988 e 1989; si cumuleranno nella migliore delle ipotesi in un breve lasso di tempo una serie di iniziative di regolazione delle gestioni che nelle previsioni normative e funzionalmente sono cadenzate nel tempo.

Ogni cura, comunque, dovrà essere posta nelle sedi regionali di controllo: la Corte, per parte propria, assumerà ogni possibile e tempestiva iniziativa, perchè senza che l'esposta situazione costituisca alibi, sia accertato il vero stato della finanza locale, siano individuate le cause dei risultati negativi di gestione, distinguendo - come si è affermato in sede parlamentare - tra quelle indipendenti dalla volontà degli amministratori e quelle dipendenti da scelte di questi ultimi; siano assunti i provvedimenti per il riequilibrio delle gestioni, fornendo così elementi per un intervento della finanza pubblica la quale non costituisca generale sanatoria che, col negare benefici a gestioni ben tenute ed offrirli a cattive amministrazioni, costituisca incentivo alla diffusione di queste ultime.

5. Se, come rilevato, la regolare tenuta della contabilità e la corretta redazione dei conti consuntivi è presupposto per una buona amministrazione, è anche da segnalare specificamente al Parlamento la situazione di diffusa irregolarità della gestione del patrimonio degli enti locali.

Le indagini compiute in questi anni dalla Sezione hanno portato ad accertare, a fronte della rilevanza che la gestione patrimoniale ha per molte amministrazioni locali, mancata cura nella tenuta e nell'aggiornamento degli inventari, redditività irrisoria, difformità rappresentativa degli elementi costituenti il conto del patrimonio.

La Sezione ha riaffermato (deliberazione 24 novembre 1986, n. 32) l'obbligo per gli enti locali di redigere e di approvare nelle debite forme il conto generale del patrimonio e di trasmetterlo quale parte integrante del "conto consuntivo". Segnala l'esigenza che, nelle competenti sedi, venga disposto 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 innovi gli schemi di inventario risalenti alla circolare del Ministero dell'interno del 1904,

tuttora operante.

Al Parlamento va rappresentata l'esigenza di una nuova disciplina normativa che completi per le gestioni locali la carente armonizzazione con le norme della contabilità statale e regionale, e superi la concezione riduttivamente statica degli inventari - che è 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 potenzialità finanziarie ed a creazione di maggiori redditi.

6. La sanzione normativa data alle regole di sana gestione prima indicate appresta, poi, conferma al valore sostanziale delle osservazioni, mosse dalla Corte nelle relazioni passate, in ordine alle situazioni di inadempimento all'obbligo degli enti locali di redigere la relazione illustrativa dei dati consuntivi, e soprattutto alla non compiuta significatività dei dati esposti. Non è, infatti, sufficiente una indicazione sintetica dei dati di bilancio senza chiarimento dei motivi, ad esempio, delle talvolta cospicue diversità tra previsioni iniziali e definitive e degli ancor più accen-

tuati divari tra accertamenti e impegni e riscossioni e pagamenti; non sono giustificate la riluttanza a mettere in evidenza il tasso di copertura di taluni servizi, facendo spesso mero riferimento a esigenze di natura "sociale", nonchè la mancanza di elementi precisi sulle condizioni di funzionalità e di efficienza degli apparati amministrativi, non compensata dall'uso di tabelle e grafici dei quali non sempre è dato rilevare l'effettiva utilità.

Soprattutto emerge carenza di elementi, pur limitati ma significativi, a chiarimento degli obiettivi che l'amministrazione locale si era proposta e dei risultati effettivamente conseguiti, e analisi sulle cause dei risultati della gestione, sulle componenti della stessa che hanno determinato detti risultati.

La Sezione ha precisato (deliberazione 10 novembre 1986, n. 31) criteri di indagine e funzione della relazione illustrativa e, dalle prossime gestioni - e ciò è indice degli effetti indotti che possono derivare da innovazioni normative funzionali e razionalizzanti -, curerà che sia posto rimedio alle indicate omissioni. E ciò sarà necessario se gli enti locali vorranno dare attuazione, coerente a criteri di sana amministrazione, ai precetti che prevedono interventi correttivi di disavanzi o squilibri di bilancio. Questi interventi han-

infatti, a presupposto proprio la consapevolezza dei motivi, degli elementi, delle cause che hanno determinato i risultati consuntivi.

7. Tutte le esposte considerazioni inducono a dare specifico rilievo ai dati emergenti dal condotto esame delle gestioni locali e relativi ai risultati finali delle gestioni stesse.

Un disavanzo di amministrazione indica l'esistenza di una esposizione debitoria alla quale non si è in condizione di far fronte con le disponibilità di bilancio, ma vi sono situazioni di gestione, le quali, benché in atto non lo determinino, sono potenzialmente idonee a determinare in futuro disavanzi se non si incida su di esse con opportuni interventi.

Le gestioni che evidenziano questa potenzialità di rischio sono quelle, sempre segnalate dalla Corte, nelle quali in sede consuntiva risultino disavanzi di competenza e squilibri economici.

I dati emergenti da un'apposita verifica al 31 dicembre 1985 - verifica incompleta per mancata tempestiva presentazione dei conti o carenze di dati attendibili, ma che è stata relativa a circa l'80% degli enti locali, le cui gestioni sono esaminate dalla Sezione -

potrebbero essere tranquillizzanti: una sola Provincia e solo 86 Comuni chiudono la gestione con disavanzi di amministrazione e per importi non rilevanti (nel complesso 42,4 miliardi). Ma disavanzi sono registrati nella gestione di competenza di oltre i due terzi delle amministrazioni provinciali e superano i 125 miliardi, nonché dei Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti e superano i 580 miliardi.

Per i Comuni le situazioni di disavanzo di amministrazione evidenziano significativi aumenti che vanno dai 13 miliardi del 1983 ai 23 ed ai 42 miliardi, rispettivamente, del 1984 e del 1985, ma sono i disavanzi di competenza a presentare nel triennio un aumento consistente e progressivo con livelli che, per Province e Comuni, congiuntamente considerati, partono dai 266,2 miliardi del 1983, si attestano a 440,8 miliardi nel 1984, e giungono a oltre 705 miliardi nel 1985.

I dati della situazione economica confermano il fenomeno, ma va segnalato che dai conti del patrimonio verificati (e mancano, tra gli altri, i dati per la XI classe di Napoli, Genova, Torino e Milano) risulta un saldo negativo che supera i 4.300 miliardi.

Le gestioni locali sono condizionate anche dall'esistenza di debiti sommersi, fuori bilancio, che non risultano da queste registrazioni. E' significativo che

alla fine del 1984 (i dati del 1985 non sono stati forniti) esistevano, come emerso da una rilevazione non globale effettuata, debiti fuori bilancio per oltre 1.507 miliardi.

L'esposta situazione, perchè sia ben avvertibile, richiede, inoltre, delle precisazioni.

Come si è già rilevato in precedenti delibere, quando le gestioni si chiudono con "avanzo di amministrazione", ma con risultato negativo delle gestioni di competenza e riequilibrio attraverso la gestione dei residui, sono solo la veridicità dei dati dei residui e 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 delle entrate (che figurano fra i residui attivi della gestione).

Le analisi dei consuntivi compiute dalla Corte hanno, inoltre, portato ad accertare che, per molti enti locali, i quali pur presentano avanzi di amministrazione, il risultato negativo della gestione di compe-

segue ad un "trend" di spese consolidate, o sul quale comunque non si é inciso con l'eliminazione di erogazioni non necessarie, che é maggiore delle entrate disponibili. Il risparmio di gestioni precedenti (quando effettivo e non frutto di mere registrazioni contabili) viene allora utilizzato per tamponare perdite fin quando ciò sia possibile; ma con previsione certa, quando non si adottino misure correttive, di una chiusura in futuro delle gestioni in disavanzo.

Ne é conferma lo scostamento sempre presente tra previsioni di entrata e accertamenti, nonché tra previsioni di spesa e impegni di parte corrente che attinge, per molti enti, a livelli che inficiano l'attendibilità dei dati di previsione, anzi mostrano come questi costituiscano mere registrazioni di quelle spese che possono essere esposte in relazione alle entrate previste, mentre si rinvia alle variazioni, o allo sperato sopravvenire della copertura finanziaria, l'evidenziazione delle effettive esigenze, quando questa copertura si rinvenga; altrimenti si creano debiti fuori bilancio e conseguenti passività pregresse.

Spesso 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 tra le entrate correnti e le spese correnti.

Soprattutto è da ripetere che i risultati dei conti consuntivi non evidenziano l'effettività della situazione finanziaria degli enti locali.

Le gestioni locali, che espongono passività pregresse - esclusi i casi in cui queste rientrano in fisiologici limiti - al di là dell'inosservanza del principio della competenza o dell'avvenuta irregolare ordinazione in esercizi precedenti delle spese, sono gestioni che non sono state tenute con l'osservanza delle regole di buona amministrazione, e sono gestioni in dissesto quando queste passività, così ricondotte in bilancio, costituiscono solo parte di un debito sommerso al quale si è potuto o dovuto trovare copertura. Esse decurtano le disponibilità dell'esercizio e costituiscono la causa di altri debiti fuori bilancio. Dovrà essere puntuale, dalla gestione 1986, l'indicazione di questi debiti, e le esposte emergenze sono tali da richiedere ad amministrazioni locali, a comitati regionali di controllo, ad amministrazioni statali competenti tempestività e completezza negli adempimenti e nelle iniziative.

8. La premessa per rendere possibile una buona amministrazione locale è che siano assicurate agli enti tempestiva e certa nozione delle disponibilità, quantificazione di queste in misura che consenta, con diligente attività di amministrazione, scelte di spesa ponderate, nonchè tempestività nei trasferimenti.

In ordine ai trasferimenti statali, l'aspetto di maggior rilievo concerne l'attuazione degli interventi perequativi per l'allineamento d'ogni ente alla media nazionale di ciascuna fascia o classe demografica.

Gli attenti studi del Ministero dell'interno e le prescrizioni normative sempre più direttamente sono intesi a tale finalità. Si rappresenta, quindi, al Parlamento l'opportunità di valutare se risulti possibile l'adozione di un piano, da attuare in un arco pluriennale, che attribuisca certezza ai trasferimenti senza rinvio all'annuale legge finanziaria ovvero a singoli provvedimenti urgenti per la finanza locale.

Anche per i trasferimenti regionali l'uguale esigenza di certezza non è soddisfatta in fatto, in quanto è stato accertato che frequentemente Regioni non danno comunicazione agli enti dei trasferimenti, e, ad esercizio inoltrato, attribuiscono somme inferiori a quelle iscritte in bilancio, ai sensi della legge finanziaria nazionale. Tale situazione va segnalata per

una soluzione in sede legislativa che non ripeta, per gli oneri relativi alle funzioni trasferite a norma del D.P.R. n. 616 del 1977, una mera autorizzazione ad iscrivere in bilancio stanziamenti non atti a evitare squilibri tra entrate e spese. Sotto questo profilo può essere valutata la soluzione che faccia seguire alla mancata comunicazione tempestiva da parte delle Regioni l'obbligo di corrispondere somme non inferiori a quelle attribuite nell'anno precedente, maggiorate del tasso di inflazione programmata.

Anche per l'esercizio da parte degli enti locali di funzioni delegate dalle Regioni risultano, in base ad una indagine avviata quest'anno, ritardi nella comunicazione delle somme effettivamente assegnate, con conseguenti incertezze operative e ritardi nella concreta erogazione dei fondi, il che ha costretto enti locali o a ritardare i pagamenti, oppure a far ricorso ai fondi della propria gestione.

Non è, in generale, risultato da questa indagine che la disciplina regionale sia completa per quanto concerne i rapporti finanziari. Il lasciar affidata alla solerzia con cui gli organi e gli uffici regionali e locali curano le incombenze amministrative di rispettiva competenza solo in fatto può portare ad una efficiente attività amministrativa; ma nei casi in cui la

delega, come sembra prevalere negli ultimi tempi, riguardi settori organici una più dettagliata disciplina risulterebbe funzionale.

9. Agli amministratori locali è assegnata la cura di acquisire le entrate proprie, sempre oggetto di specifico esame da parte della Corte.

Va confermato un dato già emerso sin dalle prime indagini.

L'aumento del gettito delle entrate è stato conseguito quando sono stati posti obblighi precisi agli enti locali. Nei casi di facoltà lasciate alla volontà decisionale degli enti stessi e alla discrezionalità della loro azione amministrativa, l'obiettivo appare invece raggiunto in minore misura. La constatazione di una scarsa propensione degli enti locali ad un'attiva politica fiscale va comunque dimensionata, tenuto conto che per le entrate extratributarie, e cioè per i proventi di servizi pubblici, si registrano nel triennio sostanziali aumenti. E' per le entrate tributarie che non sono stati constatati incrementi sostanziali.

Ciò è confermato dal progressivo decremento, in termini di cassa, sia in assoluto che in incidenza percentuale sul totale delle entrate correnti (17,75% nel

1983, 15,29% nel 1984 e 11,92% nel 1985) dei proventi dei tributi con l'esaurirsi nel 1985 degli effetti della SOCOF. A ciò si aggiunga che entrate proprie iscritte in bilancio non vengono accertate, sicchè a consuntivo tali cespiti risultano notevolmente ridotti. Quando ciò si verifichi in coincidenza con situazioni di disavanzo o di squilibri della gestione di competenza, non risultano osservati criteri di buona amministrazione.

Gli enti locali non possono certo addossare alla finanza pubblica oneri che dipendano non da insufficienza di disponibilità per cause obiettive, ma da minori entrate per omessa attivazione di risorse proprie.

Questi dati concreti di gestione vanno segnalati al Parlamento che sarà chiamato a valutare i modi di riordinamento della potestà impositiva degli enti locali, problema che, come già esposto in precedenti relazioni, non può essere affrontato secondo valutazioni a sè stanti che non tengano conto del rapporto fra tale potestà e il sistema fiscale nel suo complesso.

La complessità di problemi relativi, come reso evidente dai falliti tentativi d'introdurre una tassa per i servizi comunali (TASCO), porta a rassegnare per le valutazioni del Parlamento due notazioni.

La prima concerne l'opportunità di un'introduzio-

ne graduale del nuovo sistema normativo, sì da consentire concrete verifiche in ordine all'effettività del gettito, alla sua distribuzione geografica, ai limiti in cui si possano prevedere effetti sostitutivi di quote di trasferimenti statali o un loro congelamento, ferma restando l'esigenza di completare - ove non sia ultimata - la manovra perequativa.

La seconda notazione, che si collega a considerazioni già esposte, è che il potere impositivo locale, pur con la necessaria autonomia di scelta da riservare agli amministratori, piuttosto che una variabile automatica, secondo previsioni contenute in leggi statali, ovvero una variabile libera, possa essere visto in correlazione alle esigenze finanziarie e alle risultanze di bilancio.

Ciò in termini normativi potrebbe tradursi nella previsione che debba aversi riguardo, nell'assunzione delle scelte relative, alle entrate proprie, alle esigenze finanziarie ed alle risultanze di bilancio, con obbligo di esercitare il potere impositivo in ogni caso in cui questo esercizio sia richiesto per l'effettivo equilibrio della gestione.

10. La politica locale delle entrate condiziona quella

relativa alle spese.

Sia la necessità di assicurare la conservazione del pareggio e degli equilibri di bilancio, sia quella di adottare provvedimenti correttivi in caso di squilibri, porta alla via obbligata di attivare, ove possibile, nuove entrate, ovvero sulle spese è necessario che si incida.

In termini generali, deve dirsi che è principio di buona amministrazione quello secondo cui, soltanto dopo aver soddisfatto le esigenze primarie della comunità - esigenze che comportano spese consolidate, la cui previsione non è rimessa alla discrezionalità degli amministratori - 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.

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

Come si è già affermato in precedenti relazioni, nessun centro di spesa pubblica può considerarsi deputato a soddisfare, da solo, tutti gli interessi dei cittadini ed a ritenere sufficiente che un interesse sia ipotizzabile per intervenire, senza valutarne la rilevanza rispetto agli altri e in relazione alla situazione finanziaria.

L'esame dell'attività degli enti locali mostra come l'ambito delle scelte di spesa si stia sempre più comprimendo.

La spesa consolidata, i vincoli di destinazione per molte entrate commettono sempre più alla sede locale la gestione mera di fondi: le scelte sono già nei fatti o sono operate in sede statale o regionale.

Se questo non deprime in assoluto la posizione degli amministratori, richiede certo un'attenta riflessione anche da parte del legislatore che in sede di riforma delle autonomie locali e di formulazione di norme finanziarie, si auspica a carattere pluriennale, sarà certo chiamato a valutare quali ambiti, sia per le spese correnti, sia e soprattutto per quelle di investimento, vadano riservati alla ponderazione politica locale, perchè possa essere rivalutata la funzione di interpretare le esigenze della collettività, propria degli organi rappresentativi.

Ma, per quanto prima detto e poichè la tutela di interessi della collettività è affidata anche alla competenza di altri organi ed enti pubblici, va rappresentata l'esigenza di prevedere misure di coordinamento. Come è stato già rappresentato dalla Sezione al Parlamento (deliberazione 22 ottobre 1984, n. 15), una disciplina per gli opportuni raccordi potrebbe in questi casi consistere anche in un obbligo di comunicazione delle iniziative assunte, non per ottenere autorizzazioni, ma perchè lo organo o l'ente, titolare di una competenza più ampia nella materia, quanto meno per l'ambito territoriale, ne possa tenere conto nelle proprie scelte.

11. Le scelte di spesa nel settore degli investimenti sono sostanzialmente restatesi, anche nel triennio 1983-85, decisioni destinate a gravare sul bilancio dello Stato.

Le iniziative degli enti locali in materia hanno risentito unicamente dei limiti generali derivanti dal complessivo prelievo pubblico a carico dell'economia nazionale.

Il 1983 fu caratterizzato dal tentativo di inversione legislativa, compiuto con il D.L. 28 febbraio

1983, n. 55, convertito nella legge 26 aprile 1983 n. 131, teso al graduale ripristino dell'onere di ammortamento dei mutui a carico degli enti; tentativo - come è noto - rientrato per effetto delle successive leggi 27 dicembre 1983, n. 730, e 22 dicembre 1984, n. 887.

Ed in quell'anno si riscontra un freno negli investimenti dei Comuni, ma nel 1984 si è avuta una sorta di compensazione con un sensibile aumento nell'assicurarsi finanziamenti e assumere corrispondenti impegni.

La constatazione di maggiore rilevanza è quella del recupero del Mezzogiorno, il cui prelievo, per investimenti a carico dell'economia generale, tende all'aumento. Sia in base ai dati raccolti dalla Sezione (il prelievo è passato dal 26-27% del 1983 al 37-40% del 1985: percentuali relative agli accertamenti e agli impegni), sia in base a quelli in possesso della Ragioneria generale dello Stato (la percentuale dei mutui concessi agli enti locali del Mezzogiorno, sul totale delle concessioni, passa dal 26% del 1983 al 45% del 1985), tale fenomeno risulta evidente.

Il secondo dato da evidenziare è quello della persistente vitalità degli investimenti dei Comuni, dimostrata dal progressivo crescere sia delle riscossioni dei finanziamenti, passate da 6.685 miliardi del 1983 a 9.740 miliardi del 1985, sia dei pagamenti, passati da

5.876 miliardi nel 1983, a 7.383 miliardi nel 1985. Le percentuali di questi importi imputabili a investimenti nel Sud e nelle Isole sono aumentate, rispettivamente, dal 22 al 27% e dal 23 al 30%.

Il terzo fenomeno è quello del progressivo aumento dei residui passivi in misura maggiore di quello dei residui attivi. Si è passati, infatti, per i primi dai 17.588 miliardi della fine del 1983 ai 23.930 miliardi del 1985, mentre i residui attivi ammontavano alla fine nel 1983 a 14.293 miliardi e sono a chiusura dell'esercizio 1985 18.087 miliardi. Ciò sta a significare che rispetto a pagamenti ancora da effettuare per investimenti esistono crediti per finanziamenti che erano inferiori per 3.295 miliardi nel 1983 e lo sono per 5.843 miliardi nel 1985.

L'effettiva copertura di questi oneri è, quindi, assicurata, ove esistano liquidità ovvero somme da riscuotere, da entrate correnti a compensazione.

I risultati finali delle gestioni locali portano, da un lato, a ricordare come in presenza di difficoltà gestionali si faccia ricorso a più o meno consistenti prelievi per esigenze correnti da disponibilità ricavate dai finanziamenti di spese in conto capitale e, dall'altro, a ritenere come da dimostrare l'effettività di crediti per entrate correnti.

La situazione esposta riceve, poi, una non tranquillizzante esplicazione dai risultati di una indagine condotta. Ciò nel senso che anche i finanziamenti registrati nei bilanci presentano elementi che prospettano dubbi riguardo alla esigibilità. Infatti, i residui attivi per alienazioni e trasferimenti nella misura del 10% per i Comuni e del 20% per le Province, è per circa 600 miliardi, provengono per un terzo e per due terzi dalle gestioni 1979 e precedenti. La natura di queste entrate è, invece, tale da consentire che si abbia la loro effettiva realizzazione in tempi più contenuti.

Detta indagine ha anche portato a constatare che vi è una massa ingente di residui attivi (circa 850 miliardi) per mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti e risalenti a più di cinque esercizi precedenti e ancora inutilizzati. Si tratta di finanziamenti per i quali, ancorchè si prolunghi il normale arco temporale occorrente per la realizzazione degli investimenti (e che dalle indagini di questi anni risulta quello del triennio), troppo lungo è il tempo trascorso. Intanto pur non essendo stati utilizzati questi stanziamenti, l'ammortamento è in atto ed a carico dello Stato.

12. Alle situazioni illustrate e alle proposte già

formulate vanno aggiunte più generali notazioni relative all'esigenza, da un lato, di riconsiderare il sistema dei controlli e, dall'altro, di razionalizzare e completare la normativa sulla finanza e sulla contabilità degli enti locali.

Le manchevolezze, gli errori, le omissioni nella redazione dei consuntivi, ma soprattutto quella serie di problemi che si sono prima indicati e relativi alla condotta della gestione, potrebbero in un controllo mirato agli aspetti finanziari, trovare momento correttivo. Ma il controllo finanziario è ritenuto poco rilevante, o addirittura non esercitabile, e gli organi regionali appaiono inclini, piuttosto, a privilegiare verifiche di formale legittimità, con connotati quasi giurisdizionali.

Seppure esperienze non certo positive, come quelle relative al controllo sulla certificazione dei bilanci di previsione da parte dei comitati regionali, possono dar luogo a prospettive non rassicuranti, risulta chiaro che al controllo finanziario vada funzionalizzata l'attività di questi organi. Ciò in base, da un lato, alla disciplina del 1986 sul controllo della gestione, dall'altro, al dimensionamento previsto dalla riforma delle autonomie locali del controllo su atti.

D.tta disciplina chiama gli organi di controllo a

verificare, con puntuali criteri, le variazioni di bilancio e le delibere da assumere per ripristinare il pareggio; a verificare - con esame di merito - il conto consuntivo e i provvedimenti per il riequilibrio delle gestioni, funzionalmente alla verifica delle previsioni.

Per quanto concerne il dimensionamento del controllo su atti, ritiene la Corte di segnalare al Parlamento un criterio, affermato anche in sede giurisdizionale (Corte dei conti Sez. I, 18 gennaio 1984, n. 15) e che a una tassativa elencazione fa preferire formule aperte. Vi sono atti la cui illegittimità contrasta con rilevanti interessi pubblici e dei quali solo la misura repressiva del controllo è idonea a garantire la tutela. Ogni altro intervento, anche a sanzione di illeciti, non ha la forza di espungere dalla realtà effetti (si pensi ad assunzioni vietate, a concessioni di trattamenti non dovuti), situazioni di fatto sulle quali, come l'esperienza insegna, è, poi, costretta a fondarsi disciplina successiva la cui emanazione risulta quasi obbligata.

Connessa è l'esigenza di rimodulare il controllo interno oggi affidato al collegio dei revisori, i quali, come è emerso dall'esame svolto in questi anni, interpretano con notevole varietà ruolo, compiti e modi

di esercizio della loro attività.

Una modifica normativa che preveda la loro nomina all'inizio dell'esercizio; che specifichi modalità dell'attività di revisione in corso di gestione, con opportune consultazioni con amministratori e uffici; che individui un punto di equilibrio fra il principio garantistico di un esame completo della documentazione e le difficoltà pratiche di realizzare appieno una tale esigenza potrebbe costituire soluzione rispondente alla finalità sostanziale di tale controllo, che è quella di soccorrere i consigli comunali e provinciali nell'esame dei consuntivi, esame che, in base alle nuove regole sulle gestioni locali deve mutarsi, da rituale o mera presa d'atto di elementi contabili, in momento di valutazione periodica dello stato in cui si svolge la gestione dell'ente; valutazione necessaria per adottare i conseguenti provvedimenti di indirizzo e di regolazione.

La razionalizzazione e il completamento della normativa sulla finanza e sulla contabilità degli enti locali può essere motivata, per quanto concerne la finanza, con la valutazione di indifferibilità di interventi in materia, compiuta dalla Corte costituzionale (sent. 19 dicembre 1984, n. 292), che ha rilevato la necessità che si provveda ad una revisione globale e sistematica - la quale tenga conto della novità e com-

plexità delle articolazioni territoriali nel "novus ordo" repubblicano - con interpretazione autentica per eliminare i dubbi che nascono dai disorganici aggiustamenti apportati nel tempo.

A ciò si aggiunga - ed il discorso vale anche per la materia dell'ordinamento contabile - che nei molteplici e temporanei provvedimenti normativi, che dal 1977 si sono succeduti, non è agevole sempre cogliere quali disposizioni abbiano funzione innovativa permanente e quali debbano ritenersi essere state in vigore solo per l'anno o i più anni per i quali era stata dettata la disciplina urgente per la finanza locale.

Questa situazione normativa incide sulla certezza e speditezza dell'azione degli enti locali e grava i giudici dei vari livelli di interventi che non sono intesi a risolvere dubbi interpretativi o controversie di applicazione, ma a risolvere, con atti che peraltro hanno efficacia per il singolo caso, diffusi e generalizzati problemi di compatibilità di oltre mezzo secolo di normazione.

E la disciplina più strettamente contabile è in non dissimile situazione: è diffusa in testi che vanno dal 1911 ad oggi ed il coordinamento attuato con il D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 richiede, per i motivi detti, una revisione; va integrato per quanto concerne

la gestione del patrimonio (per la quale occorre riferirsi a una disciplina che risale addirittura agli inizi del secolo), nonché l'attività contrattuale, oggetto di apposita normazione per lo Stato, per le Regioni, per gli enti pubblici non territoriali, ma che si concreta per quelli locali in limitata normativa di rinvio o in regole da adattare alla specificità dell'azione locale.

13. L'esposizione sin qui condotta ha avuto prevalente riferimento a problemi di gestione e ad essa ora segue l'indicazione dei risultati dell'esame compiuto dalla Corte più specifico all'azione amministrativa degli enti locali, cioè ai servizi che gli stessi apprestano o forniscono ai cittadini.

In questo esame il principio costituzionale di buon andamento costituisce canone per le valutazioni spettanti alla Corte. E queste concernono il tema dell'organizzazione, i singoli servizi, il personale.

14. In tema di organizzazione, dopo l'analisi dei piani di riorganizzazione, le acquisizioni di dati ed elementi sono state intese a verificare l'esistenza di ef-

fettivi risultati conseguiti dagli enti a seguito della applicazione 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.

L'esame dei livelli di attuazione dei piani di riorganizzazione condotto nel 1983 ha portato a constatarne, in prevalenza, la parzialità, in particolare per quanto concerne la ristrutturazione logistica degli uffici.

Ad essa si collega la situazione diffusa di inadempienza, verificata 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.

Ancorché la situazione esposta possa evidenziare meri ritardi, il perseguimento di precipue esigenze di funzionalità comportava tempestive attuazioni e osservanza degli obblighi.

Ciò che più conta analizzare sono, però, le risposte date dagli enti locali, richiesti lo scorso ed il corrente anno di comunicare se fossero state previste ed effettuate verifiche circa gli obiettivi posti a ba-

se 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, ma le ultime mostrano consapevolezza dell'esigenza tecnica di momenti di verifica in una attività programmata di ristrutturazione di uffici ed evidenziano inizi di indagini o uso di valutazioni induttive. Le enunciate iniziative saranno seguite dalla Sezione che ha già precisato criteri e metodi utilizzabili al riguardo con deliberazione 10 novembre 1986, n. 31.

Va, invece, censurata, come contrastante con il principio costituzionale di buon andamento, la posizione degli enti che rifiutano la logica delle verifiche e della sperimentazione di nuove tecniche. E ciò, in particolare, per quei servizi a carattere produttivo o a domanda individuale che sono stati oggetto di ricerche del Ministero dell'interno, dell'ANCI e di organismi pubblici, con risultati che dimostrano la fattibilità di queste verifiche.

Quando i servizi siano resi da aziende municipalizzate è normativamente previsto che siano enucleati una serie di dati, quali "i costi ed i ricavi per pro-

dotto o per servizio, nonché per centri di responsabilità secondo le più aggiornate tecniche per il controllo di gestione".

15. Nella relazione sono esposti dati in ordine all'attivazione dei servizi ed ai sistemi di gestione, nonché alla copertura dei costi dei servizi a domanda individuale.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, è costante negli anni la constatazione che l'introduzione del principio della "controprestazione" possa ritenersi complessivamente realizzato, pur in presenza di una consistente area di inadempienza all'obbligo di copertura nella percentuale richiesta. Questo fenomeno interessa soprattutto gli enti delle regioni meridionali e centrali.

I risultati di specifiche indagini compiute nel triennio consentono di rappresentare al Parlamento una costante di risultati che sono geograficamente differenziati.

Per gli asili-nido vale una prima constatazione. A distanza di oltre quindici anni dall'avvio del piano per la loro realizzazione, il servizio sul territorio si presenta complessivamente insufficiente rispetto al-

le aspettative di fare di esso un servizio fondamentale che, valendo da supporto per le necessità della famiglia lavoratrice, sia idoneo nel contempo a rappresentare un efficiente strumento nel processo formativo ed educativo dei bambini.

La percentuale di presenza di asili-nido nei Comuni è del 59,09%, con livelli inferiori per le regioni del Sud e delle Isole (19,5%).

All'opposto, l'entità dei finanziamenti affluiti agli enti locali presenta un andamento diverso a livello di presenza del servizio. Alle regioni meridionali affluiscono importi di finanziamento assai superiori a quelli assegnati ai Comuni del Centro-Nord.

Le finalità incentivanti, perseguite con la legislazione di piano, non hanno conseguito gli obiettivi prefissati.

Il rapporto fra spesa complessiva impegnata (per il personale, beni e servizi e costi comuni) e numero dei bambini frequentanti l'asilo-nido induce, poi, a constatare che i Comuni delle regioni settentrionali sono quelli che registrano un costo medio unitario più basso rispetto a quelli dell'area meridionale, mentre costi elevati si riscontrano nei Comuni del Centro.

Il problema è tutto nell'ottimale utilizzazione delle strutture e nella idoneità ad essere presenti sul

mercato.

I costi fissi di personale, con eccedenza di personale ausiliario e la sottoutilizzazione dei complessi non mancano di soluzioni se in varie parti d'Italia si riscontrano, congiuntamente, maggiore presenza del servizio, minori finanziamenti e maggiori contribuzioni dell'utenza.

Per il servizio farmacie le cause dei disavanzi esistenti, ancorché da approfondire, certamente si collegano al rapporto fra i proventi e il numero degli addetti, cui si aggiungono altri elementi (scelte di ubicazione degli esercizi, capacità di organizzazione, adeguatezza delle iniziative, incidenza occasionale di alcune spese, ecc.).

Questi oneri possono ritenersi giustificati se conseguenti alla riconosciuta esigenza di assicurare il servizio, per fini sociali, nei casi che non suscitano interesse per l'iniziativa privata, ma non quando siano riconducibili a scarsa capacità gestionale.

L'indagine svolta sulla gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani ha evidenziato, circa la politica tariffaria, che 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 e si registrano dif-

ferenze della percentuale di copertura del servizio che ha superato (nel 1984) nel Nord il 60%, nel Centro ha raggiunto quasi il 50%, nel Meridione non va molto oltre il 20%.

Le gestioni in passivo, per quanto diminuite, rimangono comunque prevalenti anche nell'Italia settentrionale, e gestioni fortemente deficitarie (deficit superiore al 50%) caratterizzano più di un terzo dei Comuni italiani, in prevalenza nel Mezzogiorno.

Le aziende di trasporto municipalizzate, rispetto alle altre aziende concessionarie, hanno raggiunto negli ultimi anni un costo più che doppio, con notevoli differenze tra una regione e l'altra; presentano una incidenza percentuale maggiore del costo del personale sul totale delle spese correnti e costi medi per dipendente con i valori più alti in Campania (33,8 milioni per addetto nel servizio urbano) e nel Lazio (35,9 milioni per addetto per il servizio extraurbano).

Intanto la percorrenza media annua per addetto, pur in costante aumento, per le aziende municipalizzate è di Km. 10.371 e Km. 15.631, rispettivamente, per il servizio urbano e quello extraurbano, mentre per le concessionarie risulta di Km. 20.773 e Km. 23.348 per addetto.

16. La Corte deve tornare a formulare notazioni sui servizi culturali diversi perché i costi relativi, come per gli scorsi anni, sono in crescita in termini percentuali maggiori di quelli fissati per il contenimento del tasso di inflazione nei limiti programmati.

Il settore dei servizi culturali non istituzionalizzati è tra quelli a libera scelta di spesa, e questa risulta aumentata, rispetto al 1983, nella misura del 15,78% nel 1984 e del 17% nel 1985. Il che significa circa 400 miliardi di effimero per i soli Comuni sottoposti all'esame della Corte e 181,3 miliardi per le città capoluogo di regione o comunque della 11^a e 10^a classe e la metà di questi enti presenta una situazione economica negativa.

Se questo è da notare sul versante delle scelte di spesa proprie degli enti locali, una più generale notazione può farsi per una delle componenti di queste spese che riguarda i contributi agli enti lirici. Taluni enti locali li erogano per un importo complessivo di circa 13 miliardi (e si aggiungano ad essi i contributi regionali per 36,3 miliardi e parte di 16 miliardi incassati dagli enti lirici per altre voci di entrata). Queste erogazioni sono certo necessarie per assicurare gestioni di grande rilievo culturale. Ad altra sede compete verificare se queste gestioni siano condotte in

base a criteri di economicità ed efficienza del servizio reso, ma è certo che il correttivo posto dal legislatore (leggi 10 maggio 1983, n. 182, e 30 aprile 1985, n. 186) al totale finanziamento statale (vale a dire che una parte percentuale, pari al 20% del costo dell'attività dei menzionati enti ed istituzioni, debba essere assicurata da entrate diverse), si risolve solo in modalità "a cascata" con cui avvengono i trasferimenti: dallo Stato agli enti locali e da questi a detti enti con rischi di dilatazione della spesa pubblica.

17. Le osservazioni relative al personale degli enti locali che sono state svolte nelle precedenti relazioni possono condurre, nella presente, a qualche valutazione riassuntiva in ordine all'applicazione dell'accordo per il comparto degli enti locali (D.P.R. 23 giugno 1983, n. 347).

Nel complesso, può dirsi che questa applicazione non è risultata agevole. L'inquadramento nei nuovi profili professionali si è palesato lento nel tempo e pesantemente conflittuale.

Gli enti locali si sono dovuti adeguare alle direttive impartite dal Dipartimento della funzione pubblica e di non facile attuazione, ma al contempo non

hanno, talora, potuto disattendere le pressioni delle organizzazioni sindacali, intese ad ottenere slittamenti verso livelli superiori, ed hanno, a volte, secondato le aspettative e le sollecitazioni del personale.

Sono emerse irregolarità ed hanno portato alle prevedibili conseguenze fatti anomali riscontrati nei precedenti anni. Così, si segnalano o si ricordano l'esistenza di piante organiche di taluni Comuni sopradimensionate, ove si pongano a raffronto con quelle di altri di analoga densità demografica (si indicano i casi di Messina, 5.500 posti rispetto a Trento, 4.238 posti e Verona, 3.213 posti); il caso di Comuni come quelli della Regione Calabria dove la consistenza del personale non di ruolo superava quella del personale di ruolo; la notevole estensione avuta dall'affidamento sistematico di mansioni superiori e la conseguente non utilizzazione della riserva di posti nei concorsi, con non pochi impiegati i quali, pur in mancanza di idoneo titolo di studio e di adeguata preparazione professionale, hanno avuto rapide e facili carriere; l'inquadramento nelle qualifiche dirigenziali ed apicali in contrasto con le disposizioni contenute nel D.P.R. n. 347 del 1983, come risulta dal fatto che sono presenti in organico dipendenti inquadrati nella prima e seconda qualifica dirigenziale, nella ottava e settima qualifi-

ca funzionale di enti ricompresi in fasce demografiche per le quali sono previste qualifiche apicali inferiori.

Inoltre l'esistenza di situazioni irregolari nelle assunzioni, oltre a portare a richieste, già ricordate, di alcuni enti alla Commissione centrale per la finanza locale per modifiche a sanatoria di piante organiche, ha indotto a introdurre una disposizione nel D.P.R. 15 maggio 1987 (art. 4.4) che prevede trasformazioni di posti stagionali in posti di ruolo; disposizione non ammessa al visto dalla Corte, ma riproposta col D.L. 10 luglio 1987, n. 271, art. 13, primo comma.

Non va, però, trascurato di considerare quanto rappresentato fin dalla relazione sulla gestione finanziaria del 1981, e cioè che il processo di risanamento della finanza locale, iniziato nel 1977, cristallizzando le spese effettuate, ha avallato comportamenti disinvolti e penalizzato condotte oculate di amministrazione e che il congelamento, in materia di personale, della situazione esistente nel 1976, ha premiato amministrazioni che avevano largheggiato nelle assunzioni, rispetto ad altre che si erano astenute da una politica di incremento del personale.

Inoltre, la prassi di blocco legislativo delle assunzioni ha esplicato identici effetti sia nei confronti di amministrazioni che avevano in servizio un numero

adeguato di dipendenti, che nei riguardi di altre i cui organici erano affatto carenti.

La necessità di esplicitare gli essenziali servizi di base ha indotto gli enti ad una generalizzata politica di ricorso al cosiddetto personale straordinario, con rilevanti probabilità che queste nuove forme di precariato preludano ad ulteriori immissioni in ruolo di personale scarsamente qualificato professionalmente.

Tuttavia, in presenza di rilevazioni dalle quali si evince che in certe aree geografiche la dimensione di personale in servizio è di poco superiore al 50% dell'organico, non ci si può esimere dal richiamare l'attenzione del Parlamento sull'esigenza di rimuovere una condizione di disparità che perdura da un decennio.

Nel postulare questa riconsiderazione, va, peraltro, confermata la notazione critica, già formulata in precedente relazione, circa eventuali proposte che tendano ad abolire il vigente sistema articolato di controlli (comitati regionali e commissione centrale della finanza locale), ritenuto conforme alla Costituzione dal giudice delle leggi. Tale sistema, seppure dovrà essere oggetto di specifico esame da parte del legislatore in sede di emanazione della nuova disciplina sulla finanza locale, non può essere sostituito - pur nei limiti in cui svolge una funzione di remora - con la mera

conservazione allo Stato di un controllo in termini quantitativi della dinamica dell'entità dei trasferimenti e del riequilibrio fra le dotazioni finanziarie dei diversi enti, cioè di una programmazione finanziaria.

Vi sono, infatti, realtà, giova ripetere, 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 l'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 rivelano, poi, incompatibili - per gli effetti finanziari che ne discendono e che risulta difficile se non impossibile contenere - con i limiti delle risorse disponibili per il settore pubblico allargato.

Ma è alla normativa sulle autonomie locali che, con il delineare poteri e competenze degli amministratori e dipendenti, resta affidato il forse lento cammino di recupero dell'immagine delle organizzazioni pubbliche, e segnatamente del personale degli enti locali, rappresentazione visibile dell'apparato presso l'utenza.

Il quadro del personale degli enti locali sembra

caratterizzato, più che da presunti fenomeni di ipertrofismo (peraltro smentiti dai blocchi reiterati delle assunzioni, susseguitisi negli anni recenti e dalla divaricazione tra posti in pianta organica e unità effettivamente impiegate), da estesa demotivazione e disaffezione al lavoro (come emerge dal fenomeno diffuso dell'assenteismo) con sacche di scarsa qualificazione professionale anche come possesso di titoli di studio adeguati (come risulta da delibere di inquadramento acquisite).

Alla legge di riforma delle autonomie locali spetta anche affrontare e risolvere il problema dei compiti e delle responsabilità degli amministratori e dipendenti.

Competenze politiche dei consigli e delle giunte, competenze di collaborazione, attuative e gestionali dei dirigenti e degli apparati burocratici potrebbero rendere effettivo il ruolo dei dirigenti già disegnato dal D.P.R. n. 347 del 1983 ed armonizzare le funzioni del segretario comunale e provinciale con quelle delle autorità politiche e dei dirigenti.

Allo stato, i vertici burocratici non sono in condizione di assumere delle decisioni, ove per decisione si intenda una scelta tra varie alternative possibili, tendenti al perseguimento di un fine e produttiva di un

risultato; le decisioni tendono a concentrarsi nei vertici politici.

18. Nella relazione allegata sono contenute osservazioni in ordine al ruolo degli enti locali nell'attuazione degli indirizzi di politica economica nazionale ed una analisi dei risultati globali in relazione alla manovra di rientro della finanza pubblica.

In tema, il Parlamento ha già avuto informazioni in altri documenti di autorità governative e nelle relazioni che la Corte ha inviato in allegato alla decisione sui rendiconti generali dello Stato per il 1985.

Se in queste valutazioni i dati globali, relativi cioè a tutti gli enti locali e non soltanto a quelli i cui consuntivi sono soggetti all'esame della Corte, assumono preminente significazione, non appare discutibile che le analisi specifiche, l'esame di singole gestioni e la percezione di fenomeni e delle loro cause possono valere a dare conferma, a introdurre motivi per riconsiderare la significatività dei dati anzidetti, per colorare gli stessi del significato che discende dall'analisi delle cause che li hanno determinati, per offrire elementi di fenomeni che solo in seguito si tramuteranno in dati.

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, alle Presidenze 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 1985.

L'ESTENSORE

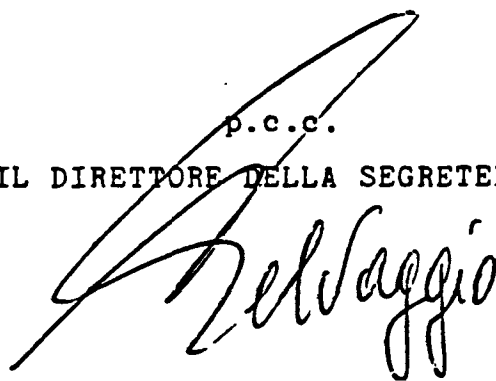
F.to Francesco GARRI

IL PRESIDENTE

F.to Salvatore BUSCEMA

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA



The image shows a handwritten signature in black ink, which appears to read 'Del Vaggio'. The signature is written in a cursive style and is positioned below the typed name of the Director of the Secretariat.