

CAPITOLO III

ESAME DEI CONTI CONSUNTIVI DI UN CAMPIONE DI COMUNI

1. Metodologia dell'indagine e della definizione dei dati

L'esposizione del risultato dell'indagine condotta dalla Sezione su taluni aspetti della gestione finanziaria in esecuzione del piano delle rilevazioni approvato con deliberazione n. 329 del 21 luglio 1989 è d'uopo sia preceduta da talune preliminari, necessarie considerazioni di ordine metodologico.

Ed anzitutto val la pena di richiamare motivazioni ed oggetto delle scelte operate dalla Sezione con il menzionato piano.

L'esame delle contabilità finali degli enti locali rientranti nella competenza della Sezione è stato invero finalizzato, con il deliberato del luglio 1989, prioritariamente ad una maggiore evidenziazione delle realtà gestionali sottostanti all'emerso fenomeno del forte indebitamento di detti enti anche al di fuori delle risultanze di bilancio - e, non a caso, proprio a tale fenomeno è dato particolare rilievo ad apposita parte della presente relazione - al fine di verificare in quale misura esso abbia con-

dizionato una più libera espansione dell'azione amministrativa e, sotto altro riguardo, sia stato recepito in una contabilità veritiera e trasparente.

E' in effetti superfluo ripercorrere qui le tappe che hanno portato dapprima all'emanazione della norma che impone alla Sezione di tener comunque conto, senza distinzione della consistenza demografica, degli enti che abbiano chiuso la loro gestione con un disavanzo di amministrazione e/o con debiti fuori bilancio e, da ultimo, alla disciplina normativa contenuta nella legge n. 144 del 26 aprile 1989 (articoli 23-25) in tema di risanamento finanziario degli enti locali.

E' un dato comunque inconfutabile come una situazione gestionale di accentuato indebitamento si ponga in posizione antitetica alla possibilità di indirizzare l'azione amministrativa verso obiettivi molteplici e tra loro alternativi, con effetti restrittivi immancabilmente riscontrabili sul versante della spesa corrente. Tant'è vero che la manovra di risanamento dettata dall'art. 25 della menzionata legge n. 144 del 1989 per gli enti in situazione di dissesto trae spunto ed inizio proprio dalla impossibilità di "garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari", considera cioè il totale appiattimento della capaci-

tà di modulazione della gestione corrente per il conseguimento di obiettivi alternativi, fino ad intaccare la soglia degli stessi compiti essenziali di detti enti.

E' dunque anche in tale prospettiva che la Sezione si era riproposta, con la prefata deliberazione del luglio 1989, di condurre un "esame approfondito dei conti consuntivi dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti appartenenti ad un campione ristretto, individuato in modo obiettivo e ragionato", esame vertente "particolarmente sugli equilibri finanziari e di cassa della gestione di mantenimento o funzionamento, sulla rigidità della spesa relativa e sulla composizione dell'entrata corrispondente, sulla fondatezza dei residui e conseguentemente sull'attendibilità del risultato di amministrazione, sugli equilibri delle gestioni dei servizi, sulla effettiva capacità di risparmio pubblico, sull'analisi della spesa per il personale, effettuata con riferimento alla consistenza degli organici" e "del personale effettivamente utilizzato".

Ed è proprio in direzione di tali specifici accertamenti che la Sezione ha provveduto ad effettuare, ente per ente, apposite rilevazioni di dati ed elementi, utilizzando all'uopo, in conformità al piano delle rilevazioni, apposito campione.

Trattasi di un campione "ragionato" che la Sezione ha co-

struito suddividendo, anzitutto, il territorio nazionale in cinque gruppi di regioni:

- area nord-occidentale, comprendente il Piemonte, la Valle d'Aosta, la Liguria e la Lombardia;

- area nord-orientale, comprendente il Trentino-Alto Adige, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia e l'Emilia-Romagna;

- area centrale, comprendente la Toscana, le Marche, l'Umbria, il Lazio e l'Abruzzo;

- area meridionale, comprendente il Molise, la Campania, la Puglia, la Basilicata e la Calabria;

- area insulare, comprendente la Sardegna e la Sicilia.

Sono stati anzitutto inclusi nel campione 97 comuni di maggiori dimensioni (dai 60.000 abitanti in su).

E' stato quindi assunto, sempre per i comuni, 1/9 dei rimanenti enti di competenza della Sezione (1.133, suddivisi tra le classi 5°, 6° e 7°, con popolazione compresa tra gli 8.001 e i 60.000 abitanti), pari a 126 enti, e questi sono stati distribuiti tra le cinque anzidette aree territoriali proporzionalmente al rispettivo "peso" demografico, scegliendoli in modo da assicurare la presenza di almeno un comune per provincia con riferimento a ciascuna delle cinque aree territoriali anzidette.

Si riportano, qui di seguito, le tavole di riduzione del totale degli enti di competenza al campione come sopra descritto:

NUMERO DEI COMUNI - INTERA AREA				
	5^	6^	7^	Totale
Italia nord-occidentale	64	136	72	272
Italia nord-orientale	61	114	46	221
Italia centrale	31	107	78	216
Italia meridionale	49	141	86	276
Italia insulare	31	71	46	148
Totale	236	569	328	1.133

NUMERO DEI COMUNI - CAMPIONE				
	5^	6^	7^	Totale
Italia nord-occidentale	7	15	8	30
Italia nord-orientale	7	13	5	25
Italia centrale	3	12	9	24
Italia meridionale	5	16	10	31
Italia insulare	3	8	5	16
Totale	25	64	37	126

Partendo da tali tavole si è quindi ottenuta la distribuzione, per ogni singola provincia delle cinque aree, degli enti delle tre classi considerate, fino al totale prefissato di 126 enti (30 per l'area nord-occidentale, 25 per quella nord-orientale, 24 per la centrale, 31 per la meridionale, 16 per l'insulare).

La scelta dei singoli comuni nell'ambito di ciascuna classe

demografica è stata operata con il criterio, rigorosamente oggettivo, della prossimità al valore mediano di classe demografica.

Quanto ai conti provinciali da includere nel campione, si è seguito il criterio di limitare quest'ultimo ad 1/3 del totale arrotondato a 31 enti, scelti per ciascuna regione in base al criterio della prevalenza demografica ed includendo in ogni caso per ciascuna regione almeno un conto provinciale. Si è così ottenuta la seguente tabella di riparto:

Piemonte	2
Lombardia	3
Veneto	2
Friuli-Venezia Giulia	1
Liguria	1
Emilia-Romagna	3
Toscana	3
Umbria	1
Marche	1
Lazio	2
Abruzzo	1
Molise	1
Campania	2
Puglia	2
Basilicata	1
Calabria	1
Sicilia	3
Sardegna	1

Totale	31

Il campione posto a base dell'indagine è risultato in tal modo composto di 254 conti (97 + 126 + 31).

Secondo il campione così costruito si è proceduto, come si è detto, alle rilevazioni proprie dei predetti campi di indagine, articolati come segue:

a) grado di rigidità della spesa corrente, correlato al tasso d'incidenza sull'entrata corrente della spesa per il personale (dedotto il trattamento pensionistico) sommata all'indebitamento, quest'ultimo determinato dall'ammontare della somma capitale da restituire maggiorata dei ratei di ammortamento dei mutui;

b) attendibilità dei dati relativi ai residui attivi, quale rilevante fattore dell'equilibrio gestionale, verificata accostando, in una serie storica costituita dal quadriennio 1985-1988, i dati relativi allo smaltimento di detti residui a quelli relativi al loro originario stanziamento, e calcolando di tale rapporto il tasso con distinto riguardo ai titoli I, II, III e VI dell'entrata, con una specifica evidenziazione del dato relativo ai trasferimenti finanziari dello Stato (categoria I del titolo II);

c) situazione del personale, costruita evidenziando il numero degli addetti inclusi nei ruoli organici e di quelli assunti in via straordinaria, l'incidenza della spesa per il personale sul totale della spesa corrente ed il costo di ciascuna unità, desun-

to dal rapporto intercorrente tra la spesa globale ed il numero degli addetti.

Quanto agli equilibri nella gestione dei servizi, si è imposta l'opportunità di seguire una linea d'indagine più articolata, da condursi in un più esteso arco di tempo, tenuto conto che oggetto della ricerca è qui il momento operativo-dinamico dell'azione degli enti locali.

Tale linea prevede un'accentuata attenzione della Sezione per l'attività di realizzazione dei compiti propri degli enti locali - e dunque in definitiva per la gestione dei servizi nel senso più esteso del termine - che muova dalle risultanze acquisite in sede di esame dei conti e della relativa documentazione per pervenire ad approfondimenti operati con la collaborazione degli enti.

2. Equilibri della gestione di mantenimento

2.1 Metodologia dell'indagine

Nel paragrafo che precede sono stati richiamati gli obiettivi propostisi dalla Corte nel piano delle rilevazioni presentato nel 1989, nonché esposti i criteri ed i metodi per lo svolgimento di

una indagine su un campione di enti - elaborato in modo obiettivo e ragionato - i cui risultati potessero significativamente estendersi all'universo degli enti rientranti nella competenza della Sezione.

Si ricorda qui che tra gli aspetti gestionali oggetto di esame - secondo il piano - sono compresi gli equilibri finanziari della gestione corrente nonché la rigidità della spesa relativa, al fine di trarne indicazioni circa la conformità delle gestioni alle disposizioni normative ed ai principi di buona amministrazione.

I dati finanziari relativi agli equilibri di bilancio, considerati ed esposti nelle relazioni precedenti, si riferiscono alla situazione economica - di competenza e di cassa -, ai risultati della gestione di competenza ed, infine, ai risultati di amministrazione; a risultati cioè che considerano elementi progressivamente più aggregati del bilancio degli enti.

E' noto infatti che in particolare la situazione economica esprime il saldo, positivo o negativo, tra le entrate correnti - cioè quelle dei primi tre titoli (tributarie, per trasferimenti e contributi, extratributarie) - e le corrispondenti spese correnti - quelle cioè del titolo I al netto degli ammortamenti -

aumentate delle quote di capitale dei mutui in estinzione.

Il quadro dei dati e dei risultati globali delle gestioni esposti e valutati nei documenti della Sezione, riferiti a tutti gli enti di competenza - ha evidenziato l'opportunità che, in parallelo ad altre analisi specifiche effettuate consuetamente dalla Sezione ed esposte in relazione, si considerassero più attentamente alcune categorie di spesa, limitatamente agli enti compresi nel campione, idonee a condizionare significativamente gli andamenti gestionali, e si rapportassero alle entrate di parte corrente.

La necessità, infatti, degli equilibri finanziari normativamente imposta ha come corollario che la destinazione di risorse disponibili a spese consolidate o incomprimibili si traduce nella possibile sottrazione di risorse al soddisfacimento di nuovi bisogni o di esigenze della collettività, oppure che la pressione delle aspettative può portare alla forzatura dei presidi posti dall'ordinamento e quindi alla formazione di indebitamento sommerso, fenomeno all'interno del quale spiccano i ben noti "debiti fuori bilancio".

La conoscenza dettagliata dell'entità di "rigidità" della spesa, della sua reale incidenza sull'impiego delle risorse di parte corrente ed in definitiva sulla effettiva capacità dei sin-

goli enti a modulare le scelte gestionali rispetto alle nuove esigenze della collettività, può contribuire all'individuazione di prospettive e di correttivi.

In considerazione della classificazione delle spese di parte corrente in categorie economiche come disciplinata dal D.P.R. n. 421 del 1979, la Sezione ha ritenuto di doversi soffermare soprattutto sulla spesa per il personale e su quella per interessi passivi, in considerazione della loro caratteristica di continuità e, quanto alla prima, di suscettibilità ad incrementarsi nel tempo; nelle altre categorie (in particolare quelle di maggior rilievo, relative ad acquisto di beni e servizi ed a trasferimenti) la Sezione ha infatti ravvisato minori elementi di rigidità sulla composizione di bilancio e quindi le ha ritenute quali variabili della effettiva utilizzazione delle disponibilità finanziarie.

Degli interessi passivi peraltro sono stati presi in considerazione solo quelli "per indebitamento patrimoniale" con esclusione quindi degli interessi "su anticipazioni", attesa la loro mera accidentalità.

Insieme con gli interessi passivi, però, ai fini della determinazione della quota di risorse finanziarie sottratte alla libe-

ra disponibilità degli enti, sono state considerate le quote di capitale per rimborso di prestiti che, data l'entità costante dei ratei di ammortamento, seguono come è noto un andamento crescente, simmetrico a quello decrescente degli interessi.

Se sotto il profilo economico sono state prese in considerazione le tre voci sopraelencate (spesa per il personale, per interessi passivi su indebitamenti patrimoniali, per rimborso di prestiti), per una migliore comprensione del fenomeno di rigidità della spesa e dell'andamento delle gestioni negli anni è stata anche considerata una delle voci che, secondo la classificazione funzionale della spesa, può avere notevole consistenza nella determinazione di una maggiore o minore "rigidità", nella misura in cui si ritiene improbabile la possibilità di radicale razionalizzazione e moralizzazione della spesa, cioè quella per l'amministrazione generale.

Infatti, tale voce di spesa, nelle sue diverse articolazioni, è connaturata all'esistenza ed all'ordinamento dell'ente, anche se suscettibile di più o meno ampio dimensionamento, a differenza delle spese classificate nelle altre sezioni (sia per le province che per i comuni) che, pur certamente necessarie, sono connotate da un maggior grado di variabilità.

Sotto il profilo metodologico vanno fatte ulteriori precisa-

zioni.

Per quanto attiene alla spesa per il personale, volendosi far riferimento all'effettivo flusso di risorse destinate alla remunerazione del fattore lavoro, piuttosto che ad articolazioni giuridico-formali, sono state considerate tutte le voci per: assegni fissi e indennità; compenso per lavoro straordinario; contributi obbligatori a carico del comune; indennità di missione.

Sono state escluse le spese per pensioni perchè destinate ad essere bilanciate da recuperi.

I dati presi in esame ai fini della presente indagine sugli equilibri di bilancio e sulla rigidità della spesa si riferiscono alla competenza (impegni) e non alla cassa (pagamenti); per gli aspetti relativi alla sola spesa per il personale, esaminati in altra parte di questo stesso capitolo, i dati sono invece riferiti ai pagamenti.

Poiché lo scopo dell'indagine è quello di accertare il rapporto tra le spese di natura "rigida" e le entrate di parte corrente come accertate nei singoli esercizi, l'altro termine del raffronto è dato dagli impegni distinti per esercizi.

Dall'esame degli elementi acquisiti, iniziando dai dati più aggregati, relativi cioè agli importi degli impegni di spesa per

il personale e per l'indebitamento insieme considerati, si evidenzia un fenomeno degno di attenzione per l'andamento delle gestioni. Si rileva infatti, raffrontando i due esercizi 1986 e 1987 oggetto dell'indagine, che le percentuali di incidenza degli impegni sopra indicati sul totale degli accertamenti di entrate di parte corrente, per circa il 50% degli enti sono aumentate, per poco oltre il 12% sono rimaste immutate e per il restante 38% sono diminuite.

Il fenomeno dell'aumento delle percentuali in sé considerato, pur denotando una sempre più ridotta disponibilità delle risorse di parte corrente per impieghi non rigidamente incompressibili, potrebbe non essere significativo se dovuto a fattori contingenti. Tuttavia, indipendentemente dalle osservazioni che potranno proseguirsi per gli esercizi successivi, qualche considerazione induce ad ipotizzare che le variazioni accertate corrispondano più ad una linea di tendenza di aggravamento della rigidità della spesa corrente che a fatti transitori.

Va considerato anzitutto l'elevato numero degli enti - circa la metà - per i quali è stato accertato il fenomeno di aumento dell'incidenza delle spese di personale e di indebitamento sulle entrate correnti; il che sembra corrispondere più a motivi strutturali delle gestioni che a mere occasionali coincidenze.

Inoltre - e sembra più significativo - nella determinazione della percentuale globale riferita alle due voci di spesa assumono particolare rilevanza gli impegni per l'indebitamento, che notoriamente connotano un fattore di rigidità della spesa per il loro protrarsi per un considerevole numero di esercizi. Infatti, degli enti in cui si registrano aumenti globali, il 68% presenta anche un aumento della percentuale del solo indebitamento, ed un altro 20% presenta incrementata detta percentuale.

Quanto alla misura di aumento delle percentuali globali, si riscontrano aumenti dall'1 al 14%, che si distribuiscono secondo fasce di consistenza abbastanza omogenee. Comunque, più di un terzo degli enti ha visto aumentare di 5 o più punti percentuali l'incidenza globale. A determinare l'aumento globale contribuiscono anche, come si è visto prima, le spese per indebitamento, per le quali però i singoli aumenti dell'incidenza sono in misura più contenuta, collocandosi quasi tutti in 1 o 2 punti.

Passando ad esporre l'andamento dei rapporti tra le voci di spesa considerate e le entrate di parte corrente, è opportuno esaminare separatamente province e comuni e, per questi ultimi, procedere ad aggregazioni per aree territoriali, nonché ad indicazioni specifiche in relazione alla entità demografica.

2.2 Amministrazioni provinciali

Per questi enti sono stati osservati, per l'esercizio 1987, rapporti tra le indicate voci di spesa e le entrate correnti oscillanti tra il minimo del 35 ed il massimo del 64%.

Dagli elementi acquisiti emerge che l'incidenza delle spese per personale ed indebitamento si colloca normalmente in una fascia piuttosto ampia, tra il 40 ed il 55% delle entrate correnti. Rispetto all'esercizio 1986 non si registrano significative differenze, né nei valori estremi (rispettivamente 30 e 61%) né nella distribuzione delle fasce di percentuali.

Se un consistente numero di province si ritrova nella fascia che comprende rapporti percentuali estesi tra il 40 ed il 55%, non può non evidenziarsi che ben oltre un terzo supera tale fascia e presenta rapporti più alti con conseguente più accentuata rigidità di gestione. Per detti enti all'incidenza del costo per il personale, pur non particolarmente contenuto, si aggiunge una elevata quota per indebitamento, con rapporti mediamente del 22-25%: non è forse casuale che il maggior numero di province in tale situazione appartiene al nord ed al centro, mentre la particolare elevatezza dei rapporti spesa/entrata per quelle del sud e delle isole è causata soprattutto dal costo per il personale.

Eccezione a tale linea tendenziale è rappresentata da una provincia del nord, che a fronte di un'incidenza del 60%, presenta un costo del personale del 43%: situazione che ricalca quella dell'esercizio precedente (58 e 43%).

Se invece si prende in considerazione la parte di spesa per l'amministrazione generale, i dati relativi alle province sono estremamente differenziati, presentando non tassi di incidenza raggruppabili in fasce più o meno estese, bensì quasi una linea continua che da un minimo di incidenza del 14%, comune al 10% delle province, giunge al massimo del 28%, egualmente comune ad un altro 10%.

Non è pertanto agevole rilevare un valore mediano, anche se la tendenza è per una concentrazione su valori contenuti entro il 20%.

Criteri discriminanti non si rinvergono nelle dimensioni dell'ente, perchè province tra di loro comparabili (concernenti aree metropolitane) presentano tassi di incidenza ampiamente diversificati.

Più interessante appare, invece, la limitatezza delle variazioni in aumento rispetto all'esercizio 1986, in quanto solo un terzo degli enti presenta aumenti, abbastanza contenuti; circa il

40% non presenta variazioni di punti percentuali ed i rimanenti enti riduzioni generalmente modeste, con solo un estremo di riduzione di sette punti (dal 32 al 25%).

Deve dedursi che, dove è possibile agli enti operare con maggiore razionalità organizzativa e nei comparti di spesa che consentono una qualche elasticità di scelta, non si riscontrano necessariamente aumenti a carico delle entrate correnti né conseguenti maggiori disequilibri di bilancio.

2.3 Comuni

Ai fini della presente esposizione gli enti, secondo la metodologia illustrata nel paragrafo 1, sono aggregati in cinque aree territoriali, connotate da sufficiente omogeneità nei fenomeni di gestione. L'esame dei dati ha indotto ad individuare tre fasce di percentuali di incidenza delle spese, per personale ed indebitamento, sulle entrate correnti, secondo che i relativi rapporti fossero inferiori al 55%, compresi tra 55 ed il 59%, ovvero del 60% ed oltre: ciò in considerazione della evidente maggiore rispettiva rilevanza nella determinazione della rigidità della spesa. Naturalmente le fasce di maggiore attenzione sono quelle relative a rapporti di incidenza che globalmente si estendono dal 55% in su e particolarmente quelle dove i rapporti superano il

60%.

Ciò premesso, le risultanze sono le seguenti.

2.3.1 Area nord-occidentale

Il 52% dei comuni dell'area presenta una incidenza delle spese in questione su entrate correnti secondo percentuali non superiori al 54%, con punte di poco inferiori al 40%; il 48% invece ha incidenza secondo rapporti dal 55% in su, con casi estremi anche del 73%.

Per tali rapporti superiori, quelli che si collocano dal 60% ed oltre interessano il 29% degli enti dell'area.

Nell'esercizio finanziario 1986 gli enti con percentuali di incidenza sino al 54% costituivano il 54% del totale (il 46% quindi quelli con rapporti superiori); gli enti poi con rapporto del 60% o superiori costituivano il 25% del totale (nel 1987 aumentati al 29%): la situazione si connota quindi per l'accentuazione dell'anelasticità della spesa.

Analizzando i rapporti interni di composizione, si sono poi distinte due classi di percentuali della sola spesa per indebitamento, per verificarne la rilevanza nella determinazione dei tassi di incidenza globale sino al 22% ovvero oltre il 22%.

Tale ripartizione corrisponde ad una aggregazione dei dati secondo la loro maggiore ricorrenza si da offrire una misura obiettiva della "normalità" o meno della relativa spesa.

I comuni con percentuali di indebitamento sino al 22% - sempre rapportato al totale delle entrate di parte corrente - costituiscono il 75% degli enti dell'area, quelli con percentuale superiore il restante 25%; sono state accertate anche punte del 32 e 30%, presenti nelle classi demografiche 5^a e 11^a.

Considerando poi gli enti con il più alto tasso globale di incidenza (dal 55 ed oltre il 60%) si è accertato che il rapporto settoriale di incidenza non è particolarmente determinante, anche se frequenti sono i casi di enti in cui risultano elevati sia il tasso per spesa per il personale sia quello per indebitamento.

Osservata invece l'incidenza degli oneri per l'amministrazione generale, deve rilevarsi che per gli enti dell'area si sono verificati nel 1987 aumenti rispetto al 1986 per il 46% di essi, stazionarietà per il 29%, e diminuzione per il restante 25%.

Gli aumenti sono nella grande maggioranza contenuti attorno ad un punto ed altrettanto le diminuzioni.

Per l'entità delle percentuali di incidenza si è proceduto a considerare i tassi sino al 19%, quelli tra il 20 e il 24% e quelli dal 25% ed oltre, in relazione alla loro frequenza.

Si è accertato quindi che la maggioranza degli enti (52%) ha avuto una spesa di amministrazione generale per un'incidenza sino al 19% delle entrate correnti, il 35% invece un'incidenza tra il 20 e il 24%, ed il restante 13% un'incidenza superiore.

Si è anche accertato che tre comuni capoluogo di regione su quattro presentano incidenza oscillante dall'11 al 15%, mentre il quarto registra un onere del 29%, pur se in ribasso di un punto percentuale sull'esercizio 1986.

Gli enti che presentano le incidenze percentuali maggiori sono di modesta entità demografica.

2.3.2 Area nord-orientale

Va evidenziato subito che in tale area il numero di comuni con elevate incidenze di oneri per personale ed indebitamento è più alto che per l'area precedentemente considerata. Infatti ben il 65% di essi presenta percentuali superiori al 54%; di questi il 39% presenta percentuali oltre il 60%.

I due casi estremi del 71% e del 72% concernono enti della 5ª classe demografica, cioè enti appena superiori agli 8.000 abitanti.

Rispetto all'esercizio precedente si registra un peggioramen-

to, nel senso di una maggiore rigidità della spesa, in quanto nel 1986 gli enti con incidenza sino al 54% erano il 41% del totale dell'area, contro il 59% di quelli con rapporti compresi tra il 55% ed il 60% ed oltre; i comuni compresi poi soltanto nell'ultima fascia (60% o più di incidenza) costituivano il 30% (divenuti il 39% nel 1987).

Anche sotto il profilo dei rapporti interni della rispettiva incidenza ponderale delle spese per personale e per indebitamento quest'area presenta dati meno favorevoli di quella precedentemente considerata.

Infatti gli enti che hanno spese per indebitamento incidenti fino al 22% delle entrate correnti sono il 65% del totale dell'area, quelli con rapporti ben superiori il 35%.

Dei comuni, poi, le cui spese considerate assorbono oltre il 55% delle entrate correnti, la metà presenta anche un elevato tasso di incidenza per l'indebitamento (oltre il 22%).

Naturalmente, come già in precedenza osservato, la destinazione obbligata di una consistente quota delle entrate di parte corrente ad impieghi connessi con impegni immodificabili e permanenti, quali quelli derivanti dal servizio mutui (interessi e quote di capitale), rende sempre più ingovernabile la utilizzazione delle entrate stesse, specialmente se accompagnate, come

nei casi considerati, da elevata rigidità anche di spesa per il personale.

La spesa di amministrazione generale presenta, per gli enti di quest'area, rispetto al 1986 aumenti per il 63% dei comuni, stazionarietà per il 30% e diminuzione per il solo 7% di essi. Gli aumenti sono quasi tutti di uno o due punti, con pochissimi casi di ordine più elevato.

Per l'entità dei tassi di incidenza si sono seguiti gli stessi criteri di classificazione dell'area precedente e si sono riscontrati i seguenti risultati: il 57% degli enti presenta incidenze percentuali fino al 19%; il 30% incidenze dal 20% al 24%, ed infine il restante 13% incidenze del 25% ed oltre. Dei comuni capoluogo di regione o di province autonome due hanno spese di amministrazione generale pari al 23% delle entrate correnti, gli altri decisamente inferiori (dal 13 al 17%).

Le punte massime si registrano però in comuni di modesta entità demografica, tranne un capoluogo di provincia (25%).

2.3.3 Area centro

Nel passaggio a quest'area territoriale si accentua la rigidità della spesa, soprattutto per una maggiore incidenza degli

oneri per il personale.

Infatti gli enti nei quali le percentuali di incidenza sono del 55% ed oltre costituiscono il 71% di quelli dell'intera area; di essi solo quelli per i quali le percentuali attingono valori dal 60% in su costituiscono il 53% del totale.

La punta massima, intorno al 70%, si riscontra in comuni di classe demografica 7^a e 8^a, ed alcuni capoluoghi di provincia.

Rispetto all'esercizio precedente tuttavia si registra un miglioramento della situazione, in quanto i comuni con rapporti superiori al 55% erano nel 1986 il 79% del totale, e quelli, tra i medesimi enti, con rapporti percentuali oltre il 60% erano il 59%.

Nei rapporti interni di composizione delle percentuali di incidenza, gli oneri per indebitamento non costituiscono elemento particolarmente determinante, in quanto gli enti che espongono percentuali sino al 22% sono il 69% del totale dell'area, e quelli con rapporti superiori il 31%. Dei comuni, poi, che presentano percentuali globali di incidenza molto elevate, solo poco più di un terzo hanno tassi di indebitamento del 22% o superiore; però tra detti enti si ritrovano sei capoluoghi di provincia, di cui due capoluoghi di regione.

Per le spese di amministrazione generale si registrano aumen-

ti rispetto al 1986 per il 57% degli enti, stazionarietà per il 29% e diminuzione per il 14%. Anche per gli enti di quest'area territoriale gli aumenti sono contenuti in massima parte in un punto; si registrano però anche aumenti di cinque e quattro punti in due capoluoghi di provincia, oltre il valore massimo di nove punti in un comune di 6^a classe demografica.

I tassi di incidenza delle spese di amministrazione sono i seguenti: 51% degli enti con percentuali fino al 19%; 32% con percentuali comprese tra il 20% ed il 24%; 17% con rapporti percentuali del 25% o superiori. Tra gli enti con i più elevati tassi di incidenza si collocano tre capoluoghi di provincia, mentre tra quelli con più bassa percentuale si collocano i capoluoghi di regione.

2.3.4 Area sud

L'area territoriale sud è connotata, sotto il profilo dei rapporti di incidenza delle spese considerate sulle entrate correnti, da un maggiore equilibrio tra gruppi di comuni che espongono percentuali più o meno elevate.

I comuni infatti che hanno percentuali di incidenza sino al 54% costituiscono il 47% del totale, mentre quelli con incidenze

superiori sono il 53% e di essi gli enti con percentuale del 60% o superiori costituiscono il 29%.

Deve essere però subito chiarito che tale maggiore equilibrio è dovuto non ad una pari equilibrata distribuzione tra oneri per il personale ed oneri per indebitamento, in quanto questi ultimi hanno una incidenza ponderale estremamente bassa rispetto a quanto accertato per tutte le precedenti aree territoriali. Infatti, come si vedrà in seguito, ai fini della determinazione di parametri di "normalità" della spesa in questione, si è dovuto far ricorso a criteri discretivi con valori molto più contenuti rispetto a quelli utilizzati per le altre aree.

Le punte massime del 71% e 69% si registrano in enti rispettivamente delle classi demografiche 5^a e 6^a, ma tra gli enti con percentuali dal 60% in poi si collocano cinque capoluoghi di provincia, tra i quali due di regione. La circostanza che un elevato rapporto di incidenza totale si accompagni a modesti valori di incidenza settoriale della spesa per l'indebitamento induce a valutare con preoccupazione le relative gestioni, in quanto le risorse derivanti dalle entrate correnti risultano già per gran parte assorbite da spese non comprimibili e non consentono impieghi per il soddisfacimento di altri bisogni della collettività.

D'altra parte la situazione, pur se l'andamento tra gli eser-

cizi 1986 e 1987 è indicativo di una linea di tendenza positiva, non è migliorata rispetto al 1986: gli enti con rapporti sino al 54% erano infatti il 45% del totale (47% nel 1987), ma quelli con rapporti dal 60% ed oltre il 27% (29% nel 1987).

Per i rapporti interni di composizione dei rapporti totali l'esame dei dati, avendo evidenziato livelli molto modesti nella generalità dei casi, ha indotto ad assumere come criteri discretivi tra valori "normali" all'area considerata e valori eccedenti misure di percentuali molto più basse di quelle adottate per le tre aree già esaminate. In particolare si sono suddivise le percentuali secondo che esse fossero inferiori o superiori al 10%. Per effetto di questa aggregazione gli enti con tassi di indebitamento (sempre e soltanto rapportati al totale delle entrate correnti) sino al 10% costituiscono il 55% del totale; quelli con tassi superiori il restante 45%. Molti enti tuttavia presentano tassi anche molto più bassi del 10%, in media del 36%. La punta massima, e veramente anomala dell'andamento dell'area, è costituita dal 32% di un comune della 7^a classe demografica; seguono due comuni con rapporto del 20%, ed uno dei due è capoluogo di provincia.

Per le spese di amministrazione generale si registrano ri-

spetto al 1986 aumenti nel 56% degli enti, stazionarietà nel 18% e diminuzione nel 14%.

Nella maggior parte dei casi gli aumenti stessi si distribuiscono su valori preponderanti di due o di un punto, ma si registrano casi isolati anche di otto, sette e sei punti.

Rispetto alle spese in questione i comuni sono aggregati secondo le consuete fasce di rapporti, cioè: percentuali sino al 19%, il 49% degli enti; da 20% al 24%, il 27% dei comuni; 25% ed oltre, il 24% dei comuni, con punta massima del 35% in un comune dell'8ª classe demografica.

2.3.5 Area isole

Per l'area comprendente le due regioni Sicilia e Sardegna i dati fanno registrare un andamento che rappresenta una situazione intrinsecamente contraddittoria e diversificata rispetto alle altre aree.

I comuni infatti con incidenza delle spese per il personale e per indebitamento sulle entrate correnti secondo rapporti percentuali sino al 54% costituiscono il 65% del totale degli enti dell'area; quelli con incidenza percentuale del 55% ed oltre sono il 35%; però il 27% degli enti presenta percentuali del 60% o superiori.

E' tuttavia valida anche per tale area la considerazione già formulata per l'area sud sulla scarsa incidenza degli oneri per indebitamento. Infatti, anche nell'area in esame gli impegni per l'indebitamento sono parametrabili sugli stessi valori adottati per l'area sud, in considerazione della modestia dei loro importi.

La punta massima del 74% si riscontra per un comune capoluogo di provincia, e la minima della misura del 33% è egualmente accertata in altro comune capoluogo di provincia.

La situazione, come già accennato, mostra rispetto all'esercizio precedente una tendenza al contenimento dell'incidenza globale, in quanto nell'esercizio 1986 i comuni con rapporti più bassi (sino al 54%) costituivano il 58% del totale (65% nel 1987), pur determinandosi egualmente nel 27% gli enti con rapporti del 60% ed oltre.

Per l'incidenza ponderale interna ai rapporti i comuni con quote per spese per indebitamento sino al 10% costituiscono il 58% del totale, quelli con rapporti superiori il 42%. Va però precisato, per una esatta significatività della rilevazione, che i comuni della regione Sicilia presentano quasi tutti, tranne cinque eccezioni comprendenti anche tre capoluoghi di provincia,

percentuali per oneri di indebitamento inferiori al 10% e mediamente intorno al 56%.

Le punte massime si registrano con il 16% e il 13% in tre capoluoghi di provincia (per la Sicilia) e con il 27% e 24% in due capoluoghi (per la Sardegna).

Le spese di amministrazione generale fanno registrare rispetto al 1986 aumenti per il 42%, stazionarietà per il 19% e diminuzione per il 39% degli enti. Il 16% degli enti presenta percentuali di incidenza delle spese in questione fino al 19%; il 38% rapporti percentuali dal 20% al 24%; il 46% infine rapporti del 25 ed oltre, con punte massime del 36% in un comune della 6ª classe demografica, e del 35% in un capoluogo di provincia.

2.3.6 Area complessiva

Isolando i dati relativi ai soli comuni con percentuali di incidenza del 60% o superiori, aggregati per tutto il territorio nazionale e raffrontando i due esercizi 1986 e 1987, si rileva che oltre un terzo (35%) degli enti espone in consuntivo impegni di spesa per il personale e per indebitamento - cumulativamente considerati - pari al 60% o più degli accertamenti di entrata di parte corrente.

L'entità del fenomeno - che denota una diffusa situazione di

rigidità della spesa - si connota di maggiore gravità se confrontato con quello accertato nel 1986, nel quale la percentuale degli enti era più bassa di tre punti (32%).

Non si può pertanto non sottoporlo all'attenzione degli organi destinatari istituzionali della relazione ed agli organi delle autonomie per le opportune valutazioni nelle rispettive competenze, tanto più che interessa quasi la metà dei comuni delle classi demografiche 11^a e 10^a cumulativamente considerate, e la quarta parte dei comuni della classe 9^a: dei comuni cioè con altissima consistenza demografica.

Se si considerano infine i comuni che espongono una situazione economica di competenza negativa, si è rilevato che oltre la metà di essi ha anche percentuali di incidenza delle spese per personale ed indebitamento pari o superiori al 60% delle entrate correnti. Per questi enti quindi, la situazione gestionale presenta aspetti decisamente patologici, in quanto alla impossibilità di bilanciare le spese correnti (dedotti gli ammortamenti) maggiorate delle quote di capitale dei mutui in estinzione, con le entrate correnti, si unisce la rigidità di una consistente quota delle spese stesse.

Poichè il numero dei comuni che presentano in negativo la

situazione economica di competenza è aumentato di molto nel 1988, gli accertamenti che saranno proseguiti per tale esercizio potranno confermare o smentire l'aggravarsi del fenomeno.

2.4 Conclusioni

In conclusione, dai dati dell'indagine emerge che:

- l'incidenza percentuale degli impegni di spesa per il personale e per l'indebitamento, cumulativamente considerate, sul totale delle entrate correnti accertate, mostra per province e comuni una tendenza all'aumento nel raffronto tra gli esercizi 1986 e 1987: infatti per il 49% degli enti l'incidenza risulta in aumento, per circa il 13% soltanto stazionaria e per il restante 38% in diminuzione: la tendenza sembra proiettarsi verso difficoltà strutturali;

- per le province gli impegni di spesa per il personale e per l'indebitamento oscillano normalmente tra il 40 ed il 55% delle entrate correnti, senza apprezzabili variazioni tra gli esercizi 1986 e 1987: tuttavia per oltre un terzo di esse il limite del 55% risulta superato, con tendenza ad irrigidimento della spesa corrente;

- per le stesse province la spesa di amministrazione generale, essenziale e difficilmente comprimibile, presenta percentuali

di incidenza rispetto alle entrate di parte corrente (impegni su accertamenti) estremamente variegata, tra il 14 ed il 28%, con tendenza a concentrarsi entro il 20%; le variazioni tra i due esercizi finanziari registrano solo per meno di un terzo degli enti aumenti contenuti;

- per i comuni, distribuiti secondo aggregazioni territoriali, gli impegni di spesa per personale e per indebitamento in rapporto alle entrate correnti presentano incidenza diversa, a seconda dell'area territoriale, con conseguente diversificata rigidità di spesa;

- nell'area nord-occidentale l'incidenza delle spese considerate si colloca, per quasi la metà degli enti, su percentuali del 55% ed oltre;

- nell'area nord-orientale l'incidenza delle medesime spese, nella misura percentuale dal 55% in su, si riscontra in ben due terzi degli enti;

- nell'area centro le medesime percentuali di incidenza (oltre il 55%) si riscontrano nel 71% degli enti;

- nell'area sud le percentuali di incidenza oltre il 55% interessano il 53% degli enti, ma la spesa è caratterizzata da forte assorbimento per oneri per il personale e scarsità di impegni

per indebitamento;

- nell'area delle isole si registrano elevati rapporti di incidenza per meno della metà dei comuni, e variazioni in senso positivo rispetto al 1986; anche in detta area, però, la spesa è caratterizzata da elevate quote di impegni per il personale e bassissime quote di indebitamento;

- considerando il totale dei comuni si rileva che oltre un terzo di essi presenta incidenze percentuali delle spese per personale e per indebitamento sulle entrate correnti pari o superiori al 60%;

- i comuni infine che espongono una situazione economica di competenza negativa hanno, per oltre la metà, una spesa per il personale e l'indebitamento che incide sulle entrate correnti con rapporti del 60% o superiori.

Le risultanze sopra esposte, poichè denotano l'accentuazione della rigidità delle gestioni nella misura in cui sempre maggiori quote di entrate correnti devono essere destinate a categorie di spesa anelastiche, e ciò maggiormente dove si accompagna a situazioni economiche di competenza di segno negativo, si sottopongono all'attenzione degli organi destinatari della relazione ed agli organi delle autonomie locali per le valutazioni nelle rispettive competenze.

Non può infatti sottacersi che il principio stesso dell'autonomia - costituzionalmente affermato - può essere gravemente condizionato da circostanze di fatto che ne impediscano la completa realizzazione. Tra tali circostanze non possono non richiamarsi le consolidate difficoltà gestionali, per l'eliminazione delle quali è necessario il congiunto impegno sia degli organi preposti alla determinazione dei mezzi finanziari degli enti, sia degli organi che tali mezzi sono chiamati a gestire secondo le norme ed i criteri di buona amministrazione.

3. Fondatezza dei residui attivi ed attendibilità del risultato di amministrazione

Il risultato di amministrazione che sintetizza la situazione finanziaria - ed entro certi limiti anche quella patrimoniale - di un determinato ente ad una ben individuata data di riferimento - in genere quella di chiusura dell'anno finanziario considerato - è condizionato in modo decisivo dall'entità dei residui attivi e di quelli passivi. Le poste relative sono in buona sostanza le uniche che - con opposto segno - concorrono al risultato stesso. Infatti, il danaro in cassa - vale a dire le disponibilità giacenti presso il Tesoriere dell'ente - è divenuto un addendo pra-

ticamente trascurabile per effetto dell'ormai consolidato sistema della Tesoreria unica, che comporta la concentrazione di tutta la liquidità presso la Sezione di Tesoreria provinciale.

Si è assunta come ipotesi di lavoro - già nella impostazione del piano delle rilevazioni e dei criteri di esame, di cui alla deliberazione n. 329 del 1989 (punto 4) - che il dubbio sulla fondatezza dei residui - cioè sulla loro effettiva attitudine a risolversi in riscossioni e pagamenti a breve termine - dovesse essere incentrato sui soli residui attivi. E ciò nella considerazione del naturale "disinteresse" degli amministratori a consentire la lievitazione di un dato negativo, nonché in considerazione dell'istituto della perenzione che costituisce un freno all'immotivato accumulo dei residui passivi di parte corrente. Anzi, la constatazione che i residui passivi perenti costituiscono molto spesso un ammontare rilevante ed il diffuso fenomeno delle spese in conto competenza ma per passività pregresse - che sono per l'appunto lo strumento tecnico dello smaltimento dei residui perenti - hanno indotto alla sistematica correzione - già implicita nel modello di conto consuntivo di cui al D.M. 23 febbraio 1983 - del risultato di amministrazione, mediante la sommatoria algebrica di tutti i residui passivi perenti esistenti alla data

cui si riferisce il risultato di amministrazione medesimo.

L'esame, pertanto, è stato focalizzato sui residui attivi, peraltro con l'ulteriore accorgimento di tenerne esclusi quelli propri della gestione degli investimenti nonché quelli rappresentativi della giacenza esistente presso la Sezione di Tesoreria provinciale. Per questi ultimi, per l'ovvio motivo che non sussistono in ogni caso ragioni per dubitare della loro fondatezza (potrebbe, al più, discutersi della veridicità del dato, ma si tratta di questione fuori luogo).

Quanto ai primi - costituiti essenzialmente da mutui e da trasferimenti in conto capitale restati da acquisire materialmente - in considerazione del fatto che gli accertamenti del comparto degli investimenti sorgono in concomitanza con l'iscrizione di impegni di pari importo, talché i residui attivi dello specifico comparto - indipendentemente dalla loro fondatezza - possono ritenersi di regola bilanciati - e quindi ininfluenti in termini di risultato di amministrazione - da corrispondenti residui passivi. In effetti, nella generalità dei casi - secondo quanto risulta allo stato delle pregresse indagini svolte dalla Sezione - la spesa per investimenti si atteggia proprio come utilizzazione di un determinato finanziamento, per cui, di massima, può escludersi l'eventualità di azzardate anticipazioni effettuate sulla scorta

più della speranza che della certezza di un determinato finanziamento. D'altra parte, per quanto concerne i mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti - principale fonte di finanziamento degli investimenti degli enti - è istituzionalizzato il sistema secondo cui le relative utilizzazioni - e quindi lo smaltimento dei residui attivi che li rappresentano - avvengono in concomitanza e concordanza con l'erogazione delle somme agli appaltatori esecutori delle opere - e quindi allo smaltimento dei residui attivi si accompagna un pari smaltimento di quelli passivi.

La sede contabile di azzardate operazioni di investimento - sprovviste cioè di sicura copertura - è risultata, in taluni casi, essere quella delle gestioni in conto terzi (partite di giro); sede ovviamente incongrua, anche a termini della disciplina legislativa e regolamentare oltre che alla stregua delle tecniche contabili, la quale tuttavia offre "naturale" asilo agli interventi - sovente di necessità - effettuati nel convincimento che essi corrispondano ad interessi superiori e che quindi il relativo onere debba in definitiva ricadere sui soggetti portatori degli interessi stessi (Stato e Regioni per lo più).

Da quanto precede si evince anche il motivo per cui nell'indagine svolta siano stati presi in considerazione sia i residui

per entrate tributarie, per trasferimenti correnti (dallo Stato essenzialmente) e per entrate extra-tributarie (le cosiddette entrate proprie dell'ente), sia quelli per partite di giro, che si atteggiano nelle intenzioni dell'ente come attesi e sicuri rimborsi di somme anticipate per altri e che, invece, specie quando sono di importo notevole, possono essere espressione di mere speranze destinate a restare disattese.

L'appuntata attenzione sui residui attivi per partite di giro ha consentito l'evidenziazione dei casi caratterizzati dall'entità elevata dell'ammontare nonché dalla persistenza - vale a dire della mancata tramutazione in danaro contante - dei residui stessi.

L'esame delle gestioni ha portato all'individuazione dell'incidenza che detti residui hanno sul totale che essi vanno a costituire in aggiunta ai residui attivi di parte corrente. E' stato possibile anche indagare in ordine al tasso di smaltimento dei residui attivi dello specifico comparto.

Per ciascun ente sono state prese in considerazione le vicende dei residui attivi in quattro gestioni annuali, dal 1985 al 1988, attraverso il raffronto tra l'attesa di riscossione e la riscossione effettiva.

Occorre dire subito che, malgrado l'omogeneità che può - anzi

deve - assumersi come propria delle entrate del comparto delle gestioni in conto di terzi, non si è pervenuti all'individuazione di dati ricorrenti utilizzabili come segni di un comportamento "normale" o "medio". E ciò anche nei ristretti ambiti regionali. Così per la percentuale di riscossione dei residui attivi del titolo VI (partite di giro) - tasso di smaltimento - si è pervenuti all'acquisizione di una gamma estesissima di valori variegati in modo assai spinto. Se numerosi sono i casi in cui lo smaltimento è pressoché totale, altrettanto numerosi sono i casi in cui le riscossioni coprono una parte assai esigua - meno del 10% - delle possibili realizzazioni.

Sottostante ad un panorama così diversificato è un'imprevedibilità operativa a sua volta riconducibile al fatto che l'esistenza di norme giuscontabili abbastanza circostanziate non si risolve nella prassi in un impedimento efficace ad erratici comportamenti.

L'esame delle singole gestioni ha confermato che ogni qual volta esiste una massa di residui attivi per partite di giro di consistenza assai elevata, relativamente al totale, si riscontrano in detta massa voci di grande entità, che sono anche di difficile se non impossibile decifrazione alla stregua del conto con-

suntivo. E sono quasi sempre anche voci persistenti nella successione degli esercizi, tendenti all'accumulo anno dopo anno e quindi scarsamente produttive in termini di riscossioni.

Poste caratterizzate da denominazioni assolutamente generiche quali "gestioni in conto terzi" o "spese anticipate in conto terzi" e simili, presentano significatività soltanto per gli importi notevoli e per la mancanza di riscossioni che mal si concilia con l'enunciata natura delle entrate. Quanto ai contenuti gestionali sono ipotizzabili le situazioni più diversificate e tuttavia riconducibili tutte al caso delle spese decise pur senza una sicura attuale copertura nella sede della previsione di bilancio; spese quindi allocate nelle partite di giro, nel comparto cioè che fornisce una copertura automatica, ancorché solo formale.

L'esame di un gran numero di gestioni ha consentito di cogliere qualche profilo di contenuto, anzitutto isolando alcuni casi - specie nei riguardi di enti del nord - di poste definibili tecniche, come quelle relative all'IVA attesa in recupero (casi peraltro irrilevanti ai fini qui perseguiti, in quanto si tratta di residui attivi puntualmente seguiti da riscossione). Per il resto, si tratta di ingenti esposizioni per interventi connessi a calamità naturali - in prevalenza per gli enti del meridione - ovvero di aspettative creditizie nei confronti del servizio sani-

tario nazionale ovvero di anticipazioni a favore di aziende municipalizzate - precipuamente per gli enti del nord -. Meritano inoltre menzione alcune voci che - come quella ricorrente relativa alle spese di economato - sottintendono delle sostanziali aperture di credito a favore di funzionari, le quali possono talvolta prestarsi ad un uso distorto, di cui è per l'appunto segno il mancato pronto rientro. Se il delegato, dopo aver prelevato sul capitolo di partita di giro finalizzato all'apertura di credito a suo favore, spende ma non riesce a formalizzare la spesa per incapienza sul capitolo di competenza, accade che il rientro dell'apertura di credito (sotto forma di mandati estinti mediante quietanza di entrata) slitta in avanti nel tempo. Si determina così uno scalettamento crescente, in virtù del quale si riesce a spendere nel presente, ma a carico del futuro, senza che ne derivi un'emergenza contabile, quanto meno di agevole lettura.

Vi sono poi poste rappresentative di anticipazioni per così dire forzate, come quelle relative alle spese per consultazioni elettorali e referendum, che non presentano incertezza di esito, se non per i tempi, e che comunque rivestono un'importanza finanziaria relativamente modesta.

La conclusione che si può trarre è che un forte concorso di

residui attivi per partite di giro nel risultato di amministrazione è di per sé sufficiente ad inficiarne il significato, autorizza cioè a sospettare una situazione meno favorevole o più grave di quella rappresentata dal risultato stesso. E che questo giudizio di sfavore può essere mitigato soltanto nel caso in cui si tratti di residui di recente formazione (residui della competenza).

Parte notevole della massa dei residui attivi è costituita da tributi; dovrebbe trattarsi sempre di somme accertate con precisione nei confronti di ben individuati contribuenti e quindi di sicura riscossione - salvi marginali casi di insolvenza - in virtù di procedimenti di particolare coerenza offerti dall'ordinamento.

A livello di esame contabile il fenomeno dovrebbe emergere come pressoché totale realizzazione degli accertamenti di competenza entro l'anno successivo: in altri termini, in ogni anno dovrebbe riscontrarsi lo smaltimento di tutti o quasi, i residui attivi ereditati.

L'esame dei conti consuntivi smentisce l'assunto, nel senso che esso offre una gamma altamente diversificata di situazioni riferite a singoli enti, per cui, riconosciuta l'essenziale uniformità normativa a livello nazionale, se ne deduce quanto meno

una diversità assai spinta nell'interpretazione ed applicazione della normativa stessa. Per molti enti deve constatarsi uno scostamento non trascurabile dal prospettato modello ideale, e ciò con riferimento soprattutto alle gestioni comunali.

Quanto alle amministrazioni provinciali, infatti, è emerso che più di un terzo di esse hanno riscosso totalmente i tributi accertati in ciascuno degli anni considerati (1985-1988). Ma, se si considerano gli ultimi tre anni (1986-1988), il numero delle gestioni con esaustiva riscossione arriva a sfiorare il raddoppio, dal che si evince una sorta di progressione nel rigore applicativo negli ultimi anni.

E' da evidenziare che non si riscontrano prevalenze d'ordine territoriale, dal momento che la casistica si distribuisce uniformemente su tutte le grandi aree di articolazione del campione (nord-occidentale; nord-orientale; centrale; meridionale; insulare).

Quanto ora detto resta valido anche per le pochissime gestioni (cinque) che presentano una sistematica eccedenza di residui attivi rispetto alle effettive possibilità di riscossione, verificate a posteriori.

Il panorama offerto dalle province presenta, oltre i rari

casi negativi di cui di è fatto cenno, anche alcuni enti, dalla fisionomia "ideale", che presentano per tutti gli anni perfetta coincidenza di importo tra residui stanziati e residui riscossi. Il che sta a significare grande accuratezza negli accertamenti, ma può anche essere indice di una scelta tecnica, peraltro deviante, consistente nell'escludere in ogni caso accertamenti di entrate in conto residui. Eventualità, quest'ultima, invece pressoché fatale se si procede ad accertamenti di entrata soltanto sulla base di accertamenti tributari rigorosamente definiti. Ne sono conferma i dati emersi che, prevalentemente nel gruppo degli enti che riscuotono esaustivamente, mostrano frequenti casi di aumento dei residui attivi rispetto all'ereditato e quindi uno smaltimento ben superiore al cento per cento dello stanziato.

Come preannunciato, il discorso da farsi per i comuni è meno lineare, anche perchè emergono peculiarità territoriali di qualche interesse. Conviene, quindi, procedere per raggruppamenti regionali.

- Area nord-occidentale (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia): larghissimamente prevalenti risultano le gestioni caratterizzate da un tasso di smaltimento assai vicino, per eccesso e per difetto, al cento per cento del totale. Minoritari sono gli enti con tasso intorno all'80%.

Soltanto pochissimi enti, tutti della Lombardia, presentano sistematicamente valori assai bassi; tra questi spicca un comune che nei quattro anni ha riscosso da un minimo del 15% ad un massimo del 37% dei residui per tributi.

- Area nord-orientale (Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna): anche in questo ambito sono prevalenti i casi di smaltimento molto elevato, ma le gestioni caratterizzate da valori bassi sono numerose; si segnala un importante capoluogo che nei quattro anni considerati ha riscosso da un minimo del 25% ad un massimo del 70%.

- Area centrale (Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo): il numero delle gestioni coincidenti o vicine allo schema ideale dello smaltimento totale in ciascun anno è esiguo e comunque concentrato prevalentemente in Toscana; la maggioranza degli enti presenta tassi di smaltimento assai soddisfacenti, anche se in genere manca sistematicità, nel senso che non si riscontra omogeneità nella percentuale di riscossione anno dopo anno; quattro enti non hanno mai riscosso più del 70% dei residui portati nella situazione di amministrazione dell'anno precedente; di questi, un capoluogo di provincia, nei quattro anni considerati, ha riscosso da un minimo del 13% ad un massimo del 52%.

- Area meridionale (Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria): si riscontra, anzitutto, una netta contrapposizione tra gli enti della Puglia e tutti gli altri dell'area; tra i primi sussistono numerose gestioni con un tasso di smaltimento coincidente o vicino al massimo o comunque elevato, alle quali si contrappongono pochi casi di smaltimento minimo: tra queste ultime spiccano due comuni che in nessuno degli anni considerati hanno riscosso più del 40% dello stanziato; gli enti delle rimanenti regioni presentano invece una fisionomia complessiva che molto si differenzia da quella propria delle aree sin qui esaminate; pochissime gestioni vicine allo schema ideale, poche gestioni con tassi di smaltimento elevato o comunque soddisfacente, numerosissime quelle con valori assai bassi; otto enti, in nessun anno, presentano riscossioni di tributi superiori al 70%; tra questi, alcuni presentano valori irrisori, compresi tra il 5 ed il 26%, tra l'8 ed il 50%, tra il 15 ed il 23%, tra il 20 ed il 36%, tra il 30 ed il 52%; due capoluoghi di regione hanno realizzato i propri residui, rispettivamente, tra il 40 ed 66% e tra il 31 ed il 70%.

- Area insulare (Sicilia, Sardegna): pochissime gestioni con valori di smaltimento elevati o comunque soddisfacenti, la maggioranza degli enti invece presenta tassi di smaltimento molto

bassi; in sei gestioni, in nessun anno, le riscossioni hanno superato il 70%; tra queste spiccano due capoluoghi di provincia i cui valori oscillano, rispettivamente, tra il 17 ed il 38% e tra il 13 ed il 44%.

Esaurita questa prima escursione sulla fondatezza dei residui attivi per entrate tributarie, è possibile formulare un giudizio di sintesi, nel senso della individuazione della seguente tipologia di comportamento:

a) enti che procedono ad accertamenti contabili in perfetta aderenza agli accertamenti tributari in senso sostanziale avvenuti tempestivamente nell'esercizio di competenza; questi enti realizzano i propri residui attivi, anno dopo anno costantemente al 100% oppure in misura che di poco se ne discosta per difetto; gli accertamenti tributari sono molto accurati e tempestivi ed eventuali accertamenti tributari successivi all'anno di riferimento vengono contabilizzati nel conto della competenza e non già in quello dei residui; ne consegue una specifica massa di residui a consuntivo che non lascia spazio a sorprese né in senso negativo (riscossioni inferiori allo stanziato) né in senso positivo (riscossioni superiori); caratteristica fondamentale di questo tipo è l'uniformità di comportamento negli anni; ad esso appartiene un

numero di enti che può senz'altro stimarsi limitato, ma che non è certamente trascurabile;

b) enti che riscuotono sistematicamente più dello stanziato, per aver proceduto ad accertamenti parziali o comunque prudenziali, e che procedono a (nuovi) accertamenti contabili in conto residui e non già in conto competenza (i residui stanziati vengono verificati e l'importo relativo viene modificato in aumento); anche per questi enti - che sono riferibili ad una forma esasperata del tipo precedente - non sorgono dubbi circa la piena realizzabilità dei residui attivi esposti nel conto consuntivo; il numero degli enti appartenenti al tipo può essere stimato ristrettissimo; ma, se si prescinde dalla sistematicità di comportamento anno dopo anno, è da dire che il fenomeno della sporadica verifica in eccesso è riscontrabile con non trascurabile frequenza;

c) enti che mostrano una sistematica "larghezza" negli accertamenti contabili delle entrate per tributi, talché i relativi residui attivi sono destinati in parte alla cancellazione; esiste una norma di comportamento che si traduce in uno sconto dei residui attivi consequenzialmente ovvio; è l'entità di detto sconto che determina l'articolazione in sottotipi; può comunque ragionevolmente stimarsi che la stragrande maggioranza degli enti non

smaltisce più dell'85% dei residui attivi per tributi; assai numerosi sono gli enti che si attestano su valori più bassi (80%-75%);

d) non mancano infine enti -- il cui numero non è affatto trascurabile e presumibilmente destinato a crescere -- che presentano un tasso di smaltimento così basso da lasciar sospettare più che una "larghezza" negli accertamenti di entrata, un vero e proprio allineamento di questi ultimi alle previsioni di entrata, a loro volta forzate per esigenze di pareggio formale.

Per quanto attiene ai residui attivi per trasferimenti correnti, l'indagine svolta ha consentito di accertare anzitutto che essi, per la parte concernente crediti vantati nei confronti dello Stato, presentano un'incidenza sul totale dei residui considerati nettamente diminuita negli ultimi anni (precisamente dal consuntivo 1986 e quindi dalla gestione residui 1987), rispetto al passato. Posti a raffronto i risultati di amministrazione al 31 dicembre 1984 ed al 31 dicembre 1987, le relative componenti attive mostrano alla prima data una nettissima prevalenza dei residui per trasferimenti statali, mentre alla seconda questi risultano essere un addendo di secondaria importanza. Il fenomeno, correlato evidentemente alle modalità di erogazione dei tra-

sferimenti in questione, è generalizzato sul territorio nazionale pur in presenza di rare eccezioni, anch'esse distribuite senza evidenti concentrazioni regionali. Ciò che qui mette conto evidenziare è che l'attendibilità complessiva del risultato di amministrazione è diminuita, proprio perché è drasticamente diminuito l'apporto dei residui caratterizzati dal più alto tasso di smaltimento (ed in effetti si tratta di residui derivanti da accertamenti effettuati alla stregua di puntuali comunicazioni ministeriali).

Nel corso del 1988 lo smaltimento dei residui attivi per trasferimenti riguarda, quindi, nella generalità dei casi, prevalentemente crediti vantati nei confronti delle regioni. Il relativo tasso è di regola assai basso.

Per quanto concerne le province, nella metà dei casi esaminati è stato riscosso meno del 20% dello stanziato e soltanto in un decimo dei casi si è superato di poco la soglia del 60% delle riscossioni. Anche per i comuni, i residui per trasferimenti regionali presentano nella generalità dei casi una scarsa attitudine a trasformarsi in denaro riscosso: in un terzo dei casi esaminati lo smaltimento non supera il 20% dello stanziato, mentre la soglia del 60% risulta superata in un quarto dei casi.

Particolare attenzione merita il comparto dei residui del

titolo III di entrata, in quanto essi concernono prevalentemente i proventi dei servizi pubblici ed i redditi patrimoniali. La natura delle entrate è tale da ingenerare la duplice aspettativa di una scarsa formazione di residui e di un elevato smaltimento di quelli formatisi.

L'esame compiuto conferma che nella generalità dei casi l'apporto di detti residui all'attivo della situazione di amministrazione è del tutto trascurabile; per quanto riguarda lo smaltimento, invece, l'indagine offre risultati contraddittori.

Occorre infatti distinguere tra le province - tutte, senza particolari accentuazioni regionali - ed i comuni delle aree meridionale ed insulare, da una parte, ed i restanti comuni, dall'altra. La contrapposizione tra i due delineati comparti è nettissima, quanto a prevalenza dei valori estremi: il primo presenta per norma un tasso di smaltimento bassissimo (non superiore al 20%), il secondo, all'opposto, un tasso elevatissimo (superiore all'80%).

Più in dettaglio:

a) per le province, lo smaltimento non supera il 20% dello stanziato (residui riportati dal consuntivo precedente) nel 43% dei casi; se si considera la soglia del 60%, essa rimane

insuperata, nella stragrande maggioranza dei casi (87%); in un solo caso (un solo ente, per un solo anno) lo smaltimento ha superato l'80% dei residui riportati;

- b) per i comuni dell'area meridionale, resta la prevalenza degli smaltimenti non superiori al 20% rispetto a quelli superiori all'80% (rispettivamente il 27% ed il 12% dei casi), ma il quadro generale migliora, perché il numero dei casi nella soglia del 60% di smaltimento si abbassa al 70% del totale; occorre precisare che la esposta fisionomia generale dell'area è determinata essenzialmente dalla Campania e dalla Calabria, distaccandosene la Puglia, che presenta, rispetto alla media dell'area stessa, una maggiore percentuale di casi di smaltimento superiore al 60% ed anche all'80%;
- c) per i comuni dell'area insulare, si riproduce la fisionomia di quella meridionale, con qualche accentuazione, in quanto la soglia del 20% risulta insuperata nel 36% dei casi e quella dell'80% risulta invece superata nell'8% dei casi; nella soglia del 60%, infine, rientrano l'83% dei casi;
- d) per i comuni delle aree nord-occidentale e nord-orientale (che conviene trattare congiuntamente perché risultate omogenee) si riscontra un capovolgimento, in quanto la norma è quella dello smaltimento superiore all'80% dello stanziato, che si registra

nel 37% dei casi; di converso, lo smaltimento non superiore al 20% è ristretto nel 6% dei casi appena; la radicale contrapposizione emerge ancora meglio se si considera che la soglia del 60% risulta superata nel 63% dei casi esaminati;

e) per i comuni dell'area centrale, si riproduce una fisionomia assimilabile a quella dell'area precedente, anche se in questa centrale la norma non è costituita dallo smaltimento superiore all'80%, bensì da quello ricompreso tra il 60 e l'80%; i casi di smaltimento bassissimo (entro il 20%) sono pochissimi (il 6% del totale) e quelli di smaltimento superiore al 60% costituiscono la maggioranza (il 52% del totale).

Da quanto sopra rappresentato emerge una forte caratterizzazione regionale per quanto concerne le gestioni comunali, la quale si evidenzia vieppiù se si considera la distribuzione dei valori estremi.

Il totale dei casi di smaltimento non superiore al 20% si ripartisce come segue:

Campania	25%;
Sicilia	24%;
Calabria	11%;
Puglia	9%;
Lombardia	8%;
Sardegna	5%;
Piemonte	3%;
Veneto	3%;

Abruzzo 3%;
Altre 9%.

La ripartizione dei casi ottimali (smaltimento superiore all'80%) è invece la seguente:

Lombardia 23%;
Emilia-Romagna 16%;
Piemonte 11%;
Veneto 11%;
Toscana 7%;
Puglia 7%;
Campania 4%;
Liguria 3%;
Sicilia 3%;
Altre 15%.

Le suestasposte graduatorie, pur se vanno lette tenendo presente il diverso peso demografico delle varie regioni, forniscono indicazioni circa l'attendibilità dei residui per i proventi e rendite vantate dal singolo ente. E se dette indicazioni, riferite al singolo, hanno mera portata probabilistica, quando siano applicate agli aggregati regionali, possono costituire guida sicura per un ricalcolo della situazione di amministrazione dell'intera area.

Ovviamente il metodo adombrato consente una maggiore approssimazione al vero se viene applicato alle singole componenti della massa dei residui attivi, essendo evidente la determinante evidenza del peso di ognuna di esse ed in particolare di quella

costituita dai residui attivi per partite di giro (che, di norma, sono di sicura realizzazione se pesano poco, mentre sono destinati alla cancellazione se pesano molto).

Nondimeno, risulta utile esaminare anche il tasso di smaltimento complessivo, riferito cioè al totale dei residui attivi esposti da ciascun ente a chiusura di ciascun rendiconto e quindi come carico da realizzare all'inizio di ciascun anno.

Per le province il quadro generale è caratterizzato dalla prevalenza dei casi in cui lo smaltimento è intorno al 50% dello stanziato; anche se non mancano numerosi casi di smaltimento superiore all'80% (20% del totale) non è irragionevole stimare che di regola i residui attivi esposti nei conti provinciali non valgono più della metà. Al riguardo viene a conferma il fatto che la maggioranza degli enti esaminati (18 su 31) non è esente dal ricadere almeno una volta, sui quattro anni considerati, nel caso dello smaltimento assai basso (non superiore al 40%).

L'esame delle gestioni caratterizzate da uno smaltimento irrisorio (non superiore al 20%) mostra come costante che i residui per tributi si realizzano tuttavia pressoché integralmente.

Il quadro generale offerto dal complesso dei comuni è invece caratterizzato da una ben più elevata norma di smaltimento del totale dei residui: in più dei due terzi dei casi infatti gli

enti riscuotono almeno il 60% dello stanziato ed in un terzo almeno l'80%; inoltre i casi di smaltimento non superiore al 40% risultano molto pochi (il 9% del totale).

E' di tutta evidenza che la attendibilità dell'esposizione dei crediti a breve nei conti dei comuni è maggiore nettamente rispetto alle province, in termini generali.

Giova esaminare le diversificazioni regionali, secondo la ripartizione per grandi aree che è alla base della metodologia seguita:

- Area nord-occidentale: la norma è costituita dallo smaltimento superiore all'80%; i casi di smaltimento superiore al 60% costituiscono la stragrande maggioranza (85% del totale);

- Area nord-orientale: la norma si sposta verso il basso e coincide con lo smaltimento intorno al 70%; anche la percentuale dei casi di smaltimento superiore al 60% diminuisce (79% del totale);

- Area centrale: anche in questo ambito territoriale il tasso di smaltimento più frequente si colloca intorno al 70%; anche nel complesso si registra omogeneità con l'area nord-orientale, perché il numero dei casi di smaltimento superiore al 60% resta invariato in senso relativo (79% del totale);

- Area meridionale: il tasso normale resta invariato, ma la situazione complessiva presenta un peggioramento in quanto i casi di smaltimento superiore al 60% dello stanziato calano ai tre quinti del totale; occorre precisare che questa area si presenta disomogenea, a differenza delle altre, in quanto il segnalato peggioramento è da riferire precipuamente al Campania e Basilicata, presentando le rimanenti regioni (Puglia, Molise e Calabria) valori assai vicini a quelli delle aree nord-orientale e centrale;

- Area insulare: il tasso di smaltimento più frequente scende intorno al 60% ed il numero di gestioni caratterizzate da uno smaltimento dei residui attivi almeno superiore al 60% dello stanziato risulta inferiore, sia pure di poco, alla metà dei casi esaminati.

Tirando le fila del discorso, può affermarsi che il significato del dato sintetico costituito dal risultato di amministrazione (avanzo, disavanzo, pareggio) è fortemente inficiato dalla prassi gestionale che emerge dai dati finanziari.

I residui attivi, infatti, nella generalità dei casi sono ben lungi da ciò che dovrebbero essere, vale a dire crediti di pronta e, soprattutto, sicura riscossione, salvo casi rari e marginalissimi di insolvenza da parte di privati debitori.

La mancanza di un automatismo di svecchiamento - che esiste invece per i residui passivi -, l'inesistenza di controlli sugli accertamenti e sui conseguenti riporti a residui - controlli che invece esistono a carico delle amministrazioni statali -, l'occasione, infine, offerta dall'esistenza di apposito comparto di bilancio deputato alla rappresentazione delle gestioni per conto di terzi - comparto la cui disciplina di utilizzazione si è dimostrata in pratica non sufficientemente rigorosa - costituiscono fattori concorrenti a consentire l'uso della cosiddetta manovra dei residui nei casi di voluta dissimulazione o, quanto meno, a determinare la perdita della certezza del dato sintetico di bilancio. In effetti, non può sottacersi che radicali verifiche sono sempre invocabili tutte le volte che si vuole pervenire alla esatta percezione della situazione finanziaria (ed in buona parte anche patrimoniale); verifiche che tuttavia, in linea di principio, resterebbero del tutto eccezionali se i rendiconti rispondessero al fondamentale requisito della veridicità.

Essendo il consuntivo annuale strumento tecnico che risponde anche alla finalità di tenere edotta della gestione svolta la collettività interessata - che in definitiva di quella gestione è il sostanziale titolare - può ritenersi che un maggiore rigore

normativo nella materia deve essere riguardato come un naturale portato dell'autonomia locale e non già come un limite alla stessa. La presentazione del rendiconto assolve ad una funzione di pubblicità, a sua volta condizionante anche il controllo politico del corpo elettorale locale. Ma la concretezza della funzione è fortemente connessa alla tempestività e significatività del rendiconto stesso.

Tutto quanto sopra esposto, induce a richiedere una particolare attenzione, nelle competenti sedi, al tema della migliore disciplina tecnico-contabile della rendicontazione annuale degli enti locali. Mai, come in questo caso, profili specialistici, apparentemente confinati nell'ambito procedimentale dei rapporti tra pubblici poteri, risultano avere invece, ad un più approfondito esame, un rilievo che investe i principi stessi della sovranità popolare e dell'amministrazione intesa come servizio al cittadino.

4. Personale

4.1 Piante organiche

Nell'ambito dell'ordinamento ogni amministrazione - e quindi

anche ciascun ente locale - ha un proprio organico con cui è determinato il numero degli impiegati che sono normalmente necessari per il funzionamento degli uffici.

Come riferito nelle precedenti relazioni, la legge - nell'obligare comuni e province a deliberare il piano generale di riorganizzazione - ha stabilito anche i contenuti dello stesso ed i criteri da seguire per la sua elaborazione, ponendo come momento conclusivo la fissazione della nuova pianta organica.

Le modalità di realizzazione dell'adempimento hanno assunto particolare importanza, poiché costituivano elemento fondamentale per individuare l'organo di controllo competente ad esaminare l'intero provvedimento. Quest'ultimo, infatti, doveva essere sottoposto all'esame del comitato regionale di controllo nel caso in cui il numero dei posti in organico non avesse superato quelli dei dipendenti in servizio nel 1976, elevato dagli incrementi espressamente consentiti dalle leggi susseguitesi nel tempo; altrimenti veniva attivata la Commissione centrale per la finanza locale. Tale organo ha esplicitato nell'ultimo decennio la funzione di assicurare su scala nazionale l'equilibrata espansione organizzativa degli enti e la perequazione nelle assunzioni di personale:

L'attività della Commissione è stata essenzialmente intesa a realizzare - in presenza di situazioni di origine non omogenee - un rapporto stabile tra dipendenti in organico e popolazione.

La materia "de futuro" costituirà oggetto - in ossequio ai poteri di autoorganizzazione degli enti, secondo l'articolo 51 della nuova legge sulle autonomie locali - di regolamenti di competenza delle singole amministrazioni.

"De praeterito", secondo quanto riferito dal Ministero dell'interno, i rapporti dipendenti/popolazione, a seguito degli interventi di approvazione delle piante organiche prodotte alla C.C.F.L., si sarebbero stabilizzati al 31 dicembre 1986 (1/748 per le amministrazioni provinciali e 1/86 per i comuni) ed al 31 dicembre 1987 (1/704 per le province e 1/85 per i comuni).

Tali rapporti esprimono un dato statistico tendenziale sul territorio, poiché il duplice canale di controllo e la differenza di situazioni di base hanno determinato nella realtà condizioni di omogeneità relativa. Anzitutto occorre osservare che la competenza della C.C.F.L. ha incontrato un limite territoriale nella competenza esclusiva di analogo contenuto spettante alla commissione regionale per la finanza locale sedente nella regione Sicilia.

I rapporti dipendenti/popolazione in questa regione si disco-

stano dai valori medi nazionali. Infatti, il rapporto medio per le amministrazioni provinciali è inferiore ad 1/400 e quello per i comuni è inferiore al 1/70. Due grandi comuni (10^a classe), poi, presentano un rapporto inferiore ad 1/50.

La condizione di virtuale agevolazione, data la maggiore ampiezza delle piante organiche, degli enti siciliani è - come si vedrà più diffusamente in seguito - svalorizzata dal basso livello di copertura effettiva degli organici.

La esposizione che segue comporta una preliminare precisazione: talvolta, una minore estensione di pianta organica può essere direttamente correlata all'espletamento di servizi gestiti all'esterno dell'ente, mediante aziende municipalizzate, consorzi, acquisizione di servizi sul mercato.

In relazione a tanto, è dato riscontrare, nell'ambito dell'area nord-occidentale, presso un'amministrazione provinciale un rapporto - al 1986 - di un dipendente per oltre 1.200 abitanti che muta, durante l'anno successivo - a seguito di ampliamento di organico - in un dipendente per circa 900 abitanti. Oltre il caso richiamato, il 15% circa delle amministrazioni provinciali (localizzate rispettivamente nelle varie aree territoriali esclusa quella insulare) presenta un rapporto dipendenti/popolazione su-

periore ad 1/1.000.

Mentre il rapporto più basso (inferiore ad 1/400, rapporto normale nella regione Sicilia) si nota presso un'amministrazione provinciale sita nell'area meridionale.

L'ambito del panorama comunale si presenta piuttosto variegato.

Rapporti dipendenti/popolazione superiori ad 1/100 (che depongono per piante organiche piuttosto contenute rispetto ai valori di media) sono evidenziabili nel biennio presso il 10% circa dei comuni.

Detti enti - ubicati variamente nelle aree geografiche in esame eccettuate le regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo, Molise, Marche, Umbria, Basilicata e Sicilia - sono compresi nelle classi demografiche dalla 5^a alla 9^a.

Piante organiche espanse in misura superiore alla media, che presentano rapporti dipendenti/popolazione pari o inferiori ad 1/65 presentano alcuni comuni (10% circa) di varia consistenza demografica, ripartiti su tutto il territorio con elevata concentrazione in Sicilia.

Può concludersi affermando che le piante organiche dei comuni hanno avuto uno sviluppo sostanzialmente uniforme, che concerne circa l'80% degli enti.

Valori di sviluppo particolarmente contenuti possono osservarsi presso enti distribuiti su tutto il territorio nazionale che non presentano le massime concentrazioni di popolazione. Le piante organiche più ampie si riscontrano presso comuni delle classi 10^a e 11^a dell'area nord e meridionale, medi comuni del centro, un piccolo (6^a classe) comune a vocazione turistica dell'Emilia-Romagna, qualche comune meridionale ed insulare.

Fanno eccezione gli organici della regione Sicilia, improntati a criteri di massima deviazione ed occupazione rispetto ai valori medi nazionali, secondo orientamenti specifici di quegli enti e della commissione regionale della finanza locale.

4.2 Livelli di copertura degli organici e personale assunto in via straordinaria

Il dato di organico, come è noto, costituisce elemento virtuale e di limite che occorrerebbe non superare.

La funzionalità effettiva dell'amministrazione è garantita dal personale in servizio che normalmente e fisiologicamente è compreso nei limiti dell'organico.

La politica di blocco delle assunzioni, che ha caratterizzato le leggi finanziarie dal 1983 al 1987 con limitate facoltà di deroga, ha comportato contenute chiamate in servizio e sensibili

deficienze di copertura delle piante organiche.

Nel periodo di osservazione il personale in servizio di norma presenta livelli di copertura inferiori rispetto alle piante organiche con tendenza media ad un modesto incremento.

Le notazioni che si svolgono qui di seguito sono state tratte dagli elementi prodotti dagli enti mediante i certificati a consuntivo. I dati, infatti, non sono desumibili dai conti. I limiti di attendibilità e significato di quanto si espone sono direttamente correlati alla completezza ed esattezza delle certificazioni, che non si palesano sempre coerenti, poiché talora si ricavano elementi disomogenei desunti da atti diversi inseriti nella documentazione prodotta - a volte in epoche diverse - dallo stesso ente.

I livelli nazionali di copertura media degli organici sono stati, per le province, dell'80% circa nel 1986 e del 79% circa nel 1987; e per i comuni, del 85% circa nell'86 e dell'86% circa nel 1987.

Fisiologici livelli di copertura prossimi o superiori al 90% sono stati riscontrati nel periodo in esame presso oltre il 30% delle amministrazioni provinciali: enti tutti concentrati nelle aree centro-settentrionali. Altrettanto può affermarsi, per il

20% circa dei comuni localizzati: nell'area nord-occidentale, per il 20% circa; nell'area nord-orientale, per il 48%; nell'area centrale, per il 22% circa; nell'area meridionale e insulare per il 10% circa. Sotto il profilo demografico: a parte un comune di 11^ classe (2%), il 40% circa degli enti si colloca nella classe 9^; il 21% nella classe 6^; il 16% nella 7^; il 14% nella 8^; il 7% nella 5^.

Va residualmente notato che nessun comune siciliano vanta l'elevata percentuale di copertura degli organici di cui sopra è cenno.

Occorre anche notare che si sono verificati sporadici casi di sfondamenti di organici, che postulano imprescindibili interventi di regolarizzazione. Il fenomeno è stato segnalato, peraltro, anche in precedenti relazioni quando si è riferito di provvedimenti di approvazione a sanatoria di piante organiche da parte della commissione centrale per la finanza locale.

La situazione patologica concerne cinque comuni della Campania (uno di 11^ classe, uno di 9^, due di 8^ ed uno di 7^), nonché un comune di 6^ classe del Veneto, uno di 6^ classe pugliese ed uno di 5^ classe emiliano. Quest'ultimo presentava un superamento del limite organico al 1986, riassorbito nell'anno successivo.

La irregolare condizione dei comuni campani - che, pur persistendo nel 1987, tende progressivamente per tutti ad un lento riassorbimento - è probabilmente correlabile alla gestione amministrativa straordinaria conseguenziale agli eventi sismici del 1980/1981, e alla presenza di personale soprannumerario assunto in esecuzione di obblighi di legge.

Coperture insufficienti degli organici in misura pari o inferiori al 70% nel biennio emergono dalla certificazione concernente il 16% delle amministrazioni provinciali ed il 10% dei comuni.

Le amministrazioni provinciali de quibus sono comprese nell'area centro-meridionale al 50% ed al 50% in Sicilia.

I comuni che presentano non elevata percentuale di personale in servizio a tempo indeterminato, sono localizzati quasi esclusivamente nelle aree meridionale ed insulare con elevata concentrazione (60%) presso gli enti di marcata consistenza demografica della regione Sicilia.

Le piante organiche quindi presentano: livelli di copertura nella media o superiori al nord ed al centro; esubero di personale in servizio rispetto agli organici prevalentemente presso alcuni comuni della Campania; insufficiente copertura di contenute

proporzioni nel centro-sud, segnatamente in Sicilia, dove la maggiore estensione delle piante organiche realizza una sorta di empirica compensazione con le altre aree.

Alla insufficiente copertura degli organici può parzialmente ovviarsi con l'assunzione di personale precario.

Tale personale assunto in via straordinaria ha costituito oggetto di specifico esame e di indagine nelle precedenti relazioni alle quali si rinvia (da ultimo gestione finanziaria 1987 pagg. 216-217). Trattasi, come è noto, di personale che può essere assunto per peculiari esigenze (per la qualificazione giuridica della categoria vedasi relazione sulla gestione finanziaria 1983, pag. 447 e segg.) e, quindi, per tempo limitato, alla scadenza del quale il rapporto di lavoro è risolto di diritto. Le leggi finanziarie hanno consentito "le assunzioni per esigenze stagionali e straordinarie" nei limiti di quelle effettuate negli anni precedenti.

Nell'ambito del campione preso in esame va rilevato che l'incremento delle assunzioni di detto personale (in termini assoluti 170 unità) da parte delle amministrazioni provinciali ammonta al 10,25%, non omogeneamente distribuito per aree geografiche.

Infatti, nell'area nord-orientale si verifica un decremento (-4%), nell'area nord occidentale un sensibile aumento (oltre il

40%); nell'area centrale un lieve incremento (4%); nell'area meridionale si hanno variazioni di scarsissimo rilievo (aumento inferiore all'1%). L'area insulare presenta una lievitazione del 15%, imputabile ad un aumento di poche decine (da 12 a 100) di unità di personale assunte da un'amministrazione siciliana la cui pianta organica presenta un basso livello di copertura (65%).

Il personale straordinario assunto dai comuni nel periodo di riferimento aumenta mediamente del 6% circa.

A parte decrementi che possono riscontrarsi presso singole amministrazioni, generalizzato è l'aumento nelle grandi aree, sia pure in diverse proporzioni: 2% nell'area nord-occidentale; 9% in quella nord-orientale; 6% nelle aree centrale e meridionale. Va considerata separatamente l'area insulare. In Sardegna si evidenzia una diminuzione del 10% circa; mentre in Sicilia si riscontra un vistoso aumento in termini percentuali, superiore al 50%.

Si tratta, in sostanza, di una variazione in aumento di poche centinaia di unità di personale precario (350), assunte da due grandi comuni siciliani, la cui consistenza, già limitata di personale in servizio a tempo indeterminato rispetto ai valori di pianta organica (56% e 48%), ha subito dal 1986 al 1987 una riduzione complessiva per 338 unità.

Da quanto esposto emerge una lievitazione (contenuta) in termini assoluti ed in percentuale delle assunzioni di personale precario, che contrasta con l'indicazione della legge finanziaria 1987, che avrebbe voluto il contenimento delle assunzioni nell'anno nei limiti di quelle effettuate nell'esercizio precedente.

4.3 Incremento della spesa per il personale e incidenza sulla spesa corrente

Nel periodo di riferimento l'incremento di spesa per il personale su scala nazionale è stato del 14,68%, per le amministrazioni provinciali e del 12,39% per quelle comunali.

Rispetto a questi dati normalizzati possono riscontrarsi incrementi ridotti in percentuali del 5%, limite entro il quale il Governo in sede programmatica aveva previsto di contenere per il 1987 l'aumento della spesa per il personale "compresi i rinnovi contrattuali".

Versano nella condizione indicata solo tre amministrazioni provinciali: una compresa nell'area nord-occidentale, una nell'area centrale ed altra nell'area insulare della regione Sicilia. Per queste ultime va notato che la prima presenta una contrazione di personale in servizio, e la seconda - ferma restando la dotazione di personale in servizio di ruolo e non di ruolo a tempo

indeterminato - nel secondo anno in esame ha ridotto le unità di personale assunto in via straordinaria.

Contenimento del limite indicato si nota pure presso l'8% dei comuni: la maggior parte di essi (50%) è ubicata nell'area nord-occidentale; gli altri sono siti nelle restanti aree.

ContraZIONE di spesa, peraltro, imputabile a riduzione di personale in servizio, conseguenziale a cessazione senza sostituzione si notano presso un comune di ll' classe dell'area nord-occidentale; uno centrale; tre insulari della regione Sicilia.

Tale fenomeno, anche se di limitate proporzioni, depone per l'estrema difficoltà - prospettata peraltro dagli enti in varie occasioni - di porre in essere assunzioni.

Incrementi di spesa contenuti tra il 5% ed il 10% si sono avuti presso il 16% delle amministrazioni provinciali ed il 22% dei comuni. Dette province sono variamente ubicate nell'area nord-occidentale, nord-orientale, centrale, meridionale. I comuni, invece, sono siti in tutte le aree in esame e si possono così ripartire: il 13% nell'area nord-occidentale; il 25% in quella nord-orientale; il 25% nella centrale; il 25% nella meridionale; il 12% nella insulare.

Aumenti di spesa per il personale superiori al 15% si possono rilevare presso il 26% delle amministrazioni provinciali ed il

27% di quelle comunali.

Le province di cui è cenno si collocano: 25% nell'area nord-occidentale; 38% nell'area nord-orientale; 25% nell'area meridionale; 12% nella insulare e, quindi, nessuna nell'area centrale. Mentre i comuni sono siti: 18% nell'area nord-occidentale; 24% in quella nord-orientale; 14% nella centrale; 33% nella meridionale; 11% nella insulare, e precisamente in Sicilia.

Quanto esposto dimostra che il controllo della spesa per il personale entro limiti programmati è operazione malagevole. Molti enti, infatti, hanno superato il tetto fissato dal Governo, e numerose amministrazioni hanno valicato i limiti del 15%. Le concentrazioni di maggiore incremento della spesa si notano in Campania, Puglia, Sicilia.

Solo in pochi casi, rispetto a quelli rilevati, si è potuto appurare un aumento vistoso correlato a nuove assunzioni.

L'effetto evidenziato può trovare spiegazione nella tornata elettorale amministrativa e nell'applicazione del nuovo contratto del personale degli enti locali, approvato con D.P.R. n. 268 del 1987, peraltro, tardivamente, poiché riferentesi al triennio 1985-1988.

Va anche esaminata l'incidenza della spesa per il personale

sul totale della spesa corrente, della quale rappresenta la maggiore posta e quindi fattore di consistente rigidità.

Nel comparto la spesa media per il personale, durante il periodo considerato, è passata dal 38% al 39% circa.

Da questi dati tendenziali si discostano poche amministrazioni che presentano, in termini di cassa, un'incidenza della spesa di personale rispetto alla spesa corrente sensibilmente contenuta in valori pari o inferiori al 35% nel biennio.

Si tratta del 23% delle province e del 13% dei comuni.

L'84% di dette province è sita nella area nord ed il 16% nell'area meridionale.

I comuni sono, invece, situati: nell'area nord-occidentale, 41%; nell'area nord-orientale, 24%; nell'area centrale, 13%; in quella meridionale, 18% e in quella insulare, 4%. Tra questi, due grandi comuni di 11^a classe demografica, uno della Lombardia e l'altro del Lazio.

Per contro, valori superiori al 45% nel biennio, che depongono per una progressiva ed elevata percentuale di rigidità della spesa corrente, si notano presso il 13% delle province ed il 30% dei comuni.

Le citate province sono ubicate al 50% nell'area meridionale e le restanti in pari percentuale (25%) nelle aree centrale ed

insulare.

I comuni invece si collocano: area nord-occidentale, 11%; area nord-orientale, 13%; area centrale, 15%; area meridionale, 45%; area insulare, 16%. Tra questi solo un comune di 10^a classe dell'area meridionale.

La maggiore densità di enti con elevata percentuale di spesa del personale rispetto a quella corrente si nota nelle regioni: Campania, Puglia, Sicilia.

In conclusione va affermato che il 75% circa degli enti presenta un incremento di spesa per il personale entro i limiti dei dati normalizzati sopra indicati; mentre l'87% delle province ed il 70% dei comuni non presentano percentuali di rigidità della spesa superiori a quelle medie.

4.4 Costo per unità di personale

Il personale degli enti va considerato sotto i profili dell'assetto organizzativo e dell'onere finanziario; quest'ultimo riguardato sia nel suo complesso, sia del costo per addetto.

Un'indagine di questo tipo - mai espletata in passato - presenta difficoltà, ma sembra utile svolgerla per trarne elementi di giudizio e di verifica.

Va preliminarmente precisato che le situazioni delle amministrazioni locali non sono agevolmente comparabili. Ciascun ente ha una propria pianta organica costituita da un numero di unità di personale non omogeneamente distribuito in qualifiche funzionali e, pertanto, sarebbe ragionevole operare comparazioni quanto meno nell'ambito di classi demografiche omogenee. La retribuzione media lorda per il personale di comuni e province - secondo un'indagine della commissione per il controllo dei flussi di spesa con funzioni di osservatorio del pubblico impiego - ammontava, per il 1986, a 18,1 milioni, con un incremento percentuale rispetto al 1985 (17,8 milioni) del 4,6%.

La ricerca in atto è stata condotta alla stregua degli elementi forniti dalle stesse amministrazioni mediante i certificati a consuntivo, unica fonte utile in tema, poiché i dati numerici e per qualifica rilevanti non sono desumibili dai bilanci consuntivi.

Ne consegue che inesatte informazioni fornite dai funzionari e amministratori locali si riflettono inevitabilmente sulle notizie offerte dalla Sezione alle valutazioni dell'organo rappresentativo della collettività nazionale.

Occorre, inoltre, far presente che un'analisi delle spese per il personale dipendente tiene conto, non solo degli assegni fissi

e indennità posti a base del dato fornito dall'osservatorio del pubblico impiego, ma anche dei compensi per lavoro straordinario, delle indennità di missione, nonché dei contributi obbligatori a carico degli enti.

Pare opportuno esplicitamente rappresentare che dai dati desunti dai certificati a consuntivo concernenti i pagamenti (in materia la cassa segue pedissequamente la competenza ed improbabile e contenuta è la formazione di residui) sono stati enucleati gli importi relativi alla voce "pensioni".

Dall'analisi dei dati come sopra ricavati, e promiscuamente considerati per tutti gli enti del campione, poiché il dato normalizzato suindicato non distingue tra comuni e province, si evince quanto segue.

Da un rapporto tra gli enti delle classi demografiche 11[^] (oltre 500.000 abitanti) e 10[^] (da 250 a 500 mila abitanti) sono emersi costi per unità di personale che variano, per il 1986, da un minimo di 23,8 milioni (comune di 10[^] classe dell'area nord-orientale) ad un massimo di 42,8 milioni (comune di 11[^] classe dell'area insulare) che presenta un dato non omogeneo a quello di altri due grandi comuni - 10[^] classe - della stessa area, che recano, rispettivamente, 25 e 28,3 milioni.

Risultano compresi tra i valori enunciati i costi rilevati: nell'area nord-occidentale (24,6 milioni, 26,4 milioni e 27,03 milioni); nell'area nord-orientale (28,1 milioni, 34,6 milioni e 38,2 milioni); nell'area centrale (24,6 milioni, 25 milioni e 25,4 milioni) ed in quella meridionale (40,3 milioni).

Nel corso del 1987, anno di applicazione del nuovo contratto per il personale del comparto, variazioni medie in aumento si riscontrano: 2,5% nell'area nord-occidentale; 12,3% nell'area nord-orientale; 10% nell'area centrale; 12% in quella meridionale.

Il costo medio rimane stazionario presso un ente dell'area nord-occidentale ed uno dell'area insulare, che presentano un decremento del numero dei dipendenti di ruolo e una diminuzione di personale straordinario; presumibilmente questi non hanno applicato in corso d'anno il contratto.

Singolare, per un grande comune insulare, la contrazione di costo medio del 15%, che potrebbe ricondursi ad una riduzione del personale di ruolo (-226 unità) ed all'assunzione di personale straordinario, il quale presta servizio per tempo limitato e cui compete un trattamento economico medio inferiore rispetto a quello del personale di ruolo, cessato dal servizio e non sostituito, probabilmente al vertice della anzianità e di qualifica anche

elevata.

Una disamina accurata dei dati ricavati in tema di spesa per unità di personale consente di affermare con sufficiente margine di sicurezza che detti costi non sono rigidamente correlati alle classi demografiche, come sarebbe presumibile. Infatti, vi sono tre comuni di 10^a classe, che presentano costi superiori a tutti i comuni di 11^a classe, escluso uno.

I valori minimi 1986 si riscontrano:

- area nord-occidentale: comune di 5^a classe (21,9 milioni) e di 8^a classe (18,8 milioni);
- area nord-orientale: comune di 6^a classe (19,9 milioni) e di 9^a classe (21,8 milioni);
- area centrale: comune di 8^a classe (21,3 milioni), di 6^a classe (20,3 milioni) e di 7^a classe (21,3 milioni);
- area insulare: comune di 9^a classe (18,2 milioni).

Si osservano i valori massimi del 1986 presso le amministrazioni ubicate nelle seguenti aree:

- nord-occidentale: comune di 9^a classe (28,2 milioni);
- centrale: due comuni di 7^a classe (28,4 e 31,9 milioni);
- meridionale: comune di 6^a classe (34,2 milioni), cinque comuni di 8^a classe (con rispettivamente: 29,1-29,6-32,8-33-35 milioni)

ed un comune di 9^a classe (40,6 milioni);

- insulare: comune di 8^a classe (31,6 milioni).

I valori minimi 1987 non presentano analogo andamento del 1986.

Si ha conferma di valori minimi:

- area nord-orientale: comune di 8^a classe da 18,8 a 20,16 milioni, comune di 6^a classe da 19,9 a 22,5 milioni;

- area centrale: comune di 8^a classe da 21,3 a 21,8 milioni, comune di 6^a classe da 20,3 a 22,5 milioni;

- area insulare: comune di 9^a classe da 18,2 a 20,7 milioni.

Si segnalano le punte più elevate del 1987 nelle seguenti aree:

- nord-occidentale: due comuni di 9^a classe con 30,5 e 30,18 milioni;

- area nord-orientale: un comune di 9^a classe con 30,7 milioni;

- area centrale: un'amministrazione provinciale con 33,9 milioni;

- area meridionale: due comuni di 9^a classe con 30,4 e 40,6 milioni, sette comuni di 8^a classe con rispettivamente 30-31,8-32,4-34,2-38,1-39 e 48,2 milioni, un comune di 7^a classe con 33,7 milioni, un comune di 6^a classe con 31 milioni;

- area insulare: due comuni di 8^a classe con 32,9 e 38,7 milioni, un comune di 7^a classe 32,1 milioni, due comuni di 6^a classe con

31,8 e 37,5 milioni.

Le maggiori escursioni nel periodo in esame si registrano:

- nell'area centrale: amministrazione provinciale (26%, da 26,9 a 33,9 milioni);

- nell'area meridionale: amministrazione provinciale (93%, da 23,7 a 45,9 milioni), comuni di 8^ classe che recano, rispettivamente: 47% (da 32,8 a 48,2 milioni), 29% (da 25,1 a 32,4 milioni) e 21% (da 29,6 a 35,9 milioni);

- nell'area insulare: un comune di 7^ classe (70%, da 25,6 a 43,7 milioni), un comune di 6^ classe (53%, da 20,7 a 31,8 milioni).

La percentuale degli enti che presentano costi unitari medi particolarmente elevati non supera il 10% con marcata concentrazione nell'area meridionale ed insulare.

I dati dettagliatamente ricordati al limite della meticolosa esposizione hanno lo scopo di dimostrare la estrema varietà di risultati conseguiti dall'indagine. "Prima facie" non esistono plausibili ragioni per giustificare escursioni così sensibili come quelle evidenziate anche nel rilievo che le fonti prese a base della ricerca sono i certificati a consuntivo, documenti che dovrebbero presentare un elevato livello di attendibilità. La Sezione non può che far riserva di esplicitare una rigorosa verifi-

ca dei dati, che presuppone l'indispensabile collaborazione delle strutture burocratiche e politiche degli enti, e di riferire ulteriormente, proseguendo la ricerca anche per gli anni successivi.

4.5 Conclusioni

Le piante organiche, segnatamente quelle della regione Sicilia, caratterizzate da rapporti dipendenti/popolazione inferiori alla media nazionale, presentano percentuali di copertura che depongono per l'estrema difficoltà di attuare anche le limitate forme fisiologiche di reclutamento. Occorrerà verificare nel prosieguo dell'indagine se l'applicazione del decreto-legge 1 febbraio 1988, n. 19, come convertito nella legge 29 marzo 1988, n. 99, in materia di opere pubbliche e di personale degli enti locali in Sicilia, abbia realizzato il suo scopo.

Le assunzioni per obbligo di legge nell'area campana si pongono in antinomia con la generale politica di contenimento ed hanno consentito assunzioni soprannumerarie.

Il costo per unità di personale - ben maggiore di quello ipotizzato dall'osservatorio del pubblico impiego - induce a ritenere che la spesa non sia sotto controllo nel 10% circa degli enti, e suffraga irregolarità, emergenti da varie fonti - quali provve-

dimenti di annullamento dei Co.Re.Co., verbali del servizio ispettivo del Dipartimento della funzione pubblica - richiamate nelle precedenti relazioni in materia di:

- delibere autorizzatorie di prestazioni di lavoro straordinario oltre i limiti consentiti;
- violazioni del principio di omnicomprensività del trattamento economico e illegittima corresponsione di indennità, quale quella di pubblica sicurezza ai vigili urbani;
- forme di contrattazione decentrata solo formalmente a costo zero;
- passaggi di livello malgrado il mancato perfezionamento dell'inquadramento nei profili professionali;
- concorsi interni per agevolare lo slittamento di contingenti di personale a livelli superiori;
- impiego del salario produttività come premio di presenza senza effettiva modificazione qualitativa o quantitativa del "prodotto" dell'amministrazione;
- riconoscimento di benefici economici non previsti dagli accordi mediante interpretazione e applicazione di disposizioni singole avulse dal contesto normativo;
- trattamenti integrativi consequenziali a forme non legittime di

contrattazione a livello regionale;

- riconoscimenti di anzianità pregresse, ex art. 41 D.P.R. n. 347 del 1983, caratterizzati da artificioso raddoppio della misura degli importi.

Quanto esposto dimostra che la forma di programmazione finanziaria con cui lo Stato controlla in termini quantitativi rigidi la dinamica dei trasferimenti e il riequilibrio delle dotazioni fra enti e quindi gestisce il riequilibrio in termini finanziari - pur in astratto adeguata - non è stata idonea a garantire il risultato. Ne consegue l'esigenza di ulteriori controlli su una specifica posta di spesa, quale è quella del personale, le cui patologie presentano, quasi sempre, carattere di irreversibilità. A prescindere dal consenso, frutto di libero e cosciente convincimento degli enti che dovrebbero, in ossequio a principi di moralità amministrativa, garantire la trasparenza e perequazione dei trattamenti retributivi dei dipendenti su tutto il territorio nazionale, non possono che auspicarsi coordinati interventi preventivi delle autorità statali che hanno competenza in materia, e segnatamente delle regioni anche mediante i comitati regionali di controllo ed organi equivalenti.

Attività altrettanto utile nei sensi indicati andrebbe esplicata dalle associazioni rappresentative degli enti e del persona-

le locale.

5. Servizi

5.1 Indagini sulla spesa per servizi

L'attività di rilevazione condotta dalla Sezione ha portato ad un progressivo affinamento dei sistemi e delle tecniche adottate nell'analisi finanziaria dei documenti di bilancio.

L'individuazione di significativi comparti di spesa, lo studio degli andamenti riferiti a serie storiche, le aggregazioni dei dati con riferimento a variabili significative (territoriali, demografiche, ecc.) rappresentano un traguardo perseguito nell'intento di rendere più "leggibili" le rappresentazioni contabili, per poterne trarre elementi di giudizio nell'interpretazione dei fenomeni da cui si alimenta la dinamica della spesa in sede locale.

La tecnica seguita è frutto di un'opzione metodologica, con la quale si è voluto privilegiare uno studio dei fenomeni che fosse capace di evidenziare sintomatologie significative nell'ambito di aree, settori, comparti, le cui anomalie e scostamenti da

parametri medi suffragassero un ragionevole indizio di peculiarità gestionali. Un metodo, vale osservarlo, in certo senso suggerito dal combinato dispiegarsi di un duplice ordine di sollecitazioni. Da un lato, va registrata l'influenza di una disciplina legislativa, che in quanto sorretta e ispirata dall'esigenza di mantenere l'evoluzione della spesa locale entro un tasso di crescita coerente con gli obiettivi del quadro economico nazionale, si è tradotta in un sistema di regole tutto incentrato sulla necessità di assicurare l'equilibrio finanziario delle gestioni. D'altro canto, l'oggetto di esame costituito da una realtà resa complessa da una molteplicità di centri decisionali - fra loro differenziati quanto a problematiche strutturali e gestionali - ha suggerito alla Sezione di attuare le rilevazioni di competenza ricorrendo a soluzioni metodologiche fondate sul progressivo affinamento della "lettura" del dato contabile, affinché, attraverso la estrapolazione di giudizi sugli andamenti tendenziali e sui fenomeni finanziari ricorrenti, fosse anche possibile individuare una chiave interpretativa sul "modo" di amministrare e, quindi, sul livello di funzionalità delle gestioni locali.

Si è trattato in sostanza di un intento, ispirato a quella che, per brevità, si potrebbe definire "la filosofia dell'equilibrio", nel cui ambito la dinamica della spesa locale è stata os-

servata è misurata sulla base dell'evoluzione quantitativa delle grandezze.

Va peraltro riscontrata una limitata effettività di tali sistemi, dimostrata dagli oneri "sommersi" formatisi, la cui esistenza, quanto meno nei limiti della incapacità di autonoma copertura, rappresenta una elusione all'obiettivo di equilibrio in misura pari al rifluire di tale debito a carico del bilancio dello Stato. Attualmente, il difetto di fondo, che va segnalato e dal quale non è possibile prescindere, è quello della mancanza di sicuri strumenti atti ad evitare possibili deviazioni dalle previsioni, nel senso di una crescita della spesa a ritmi superiori rispetto alle possibilità di copertura offerta dai trasferimenti e dalle entrate "proprie" degli enti.

5.2 Le insufficienze delle attuali misure di risanamento finanziario: debiti fuori bilancio e obbligo di copertura minima dei servizi a domanda individuale

La tematica relativa alla gestione dei servizi degli enti locali si collega strettamente ad uno dei nodi maggiormente avvertiti nella attuale congiuntura della finanza pubblica: l'esigenza, cioè, di una politica di contenimento della spesa corrente, necessaria a correggere gli andamenti negativi di un fabbisog-

gno vieppiù crescente che si scontra con l'insufficienza di misure capaci di incidere sui meccanismi strutturali che presiedono alla formazione delle decisioni di spesa. Di qui, le perplessità in ordine alla riuscita di manovre di breve periodo, principalmente giocate sulla tenuta dei limiti e dei tetti di spesa e su uno sforzo fiscale cui, in sede di finanza decentrata, si collegano misure di controllo intese a garantire gli equilibri fissati. Una rete di precetti e di adempimenti volti ad eliminare - o quanto meno a ridurre - gli effetti di comportamenti devianti, ma che tuttavia hanno, anche per il 1988, dimostrato un'intrinseca debolezza.

Ne sono prova, da un lato, la situazione di disavanzo di parte corrente in cui versano buona parte degli enti locali; situazione già rilevata negli anni precedenti (si veda: relazione resa per l'es. 1987, pag. 46) e riscontrabile anche per il 1988. D'altro canto, il permanere del fenomeno dei debiti fuori bilancio rappresenta un significativo avviso della limitata efficacia delle regole di riequilibrio imposte alla finanza locale con l'art. 1 bis della legge n. 488 del 1986 e ulteriormente ribadite con il decreto-legge n. 66 del 1989.

La Sezione ha indirizzato, nel periodo più recente, la propria attività di indagine su quei fenomeni di "sofferenza" ge-

stionale dai quali si alimentano disavanzi di amministrazione e debiti fuori bilancio. La rottura dell'equilibrio, se induce sempre una situazione di allarme, va diversamente giudicata e valutata in rapporto alle prevedibili conseguenze che vi si possono collegare. Viene in considerazione, a tale riguardo, la disomogeneità di situazioni sottese a tali fenomeni: a parità di esposizioni negative non corrispondono infatti analoghe difficoltà finanziarie, sulla cui effettiva consistenza influiscono i dati della situazione economica e della complessiva liquidità. Sono aspetti, questi, evidenziati in altra parte della presente relazione e ad essa si fa rinvio. Va qui sottolineato, peraltro, come le sollecitazioni al ripristino dell'equilibrio finanziario si siano in larga misura tradotte nella pesante eredità trasmessa ai bilanci dei futuri esercizi, oppure in una dismissione di cespiti patrimoniali. Nell'uno e nell'altro caso il percorso di risanamento finanziario non offre ottimistiche previsioni in termini di proiezioni future: mentre il primo sistema realizza un mero slittamento di oneri la cui copertura resta altrettanto incerta, la vendita di beni patrimoniali è destinata a realizzare un incremento di poste attive limitate all'immediato, ma non è affatto risolutiva di quelle cause strutturali nel cui permanere è la

ragione del nuovo alimentarsi dello squilibrio.

Sul versante delle entrate "proprie" la Sezione ha avuto modo di riscontrare, nel referto reso nel 1988, come anche la disciplina sulla copertura percentuale minima dei servizi a domanda individuale non manchi di un'intrinseca debolezza, dal momento che essa finisce per prescindere dalle diversificate realtà gestionali, la cui variegata morfologia mal sopporta di essere ricondotta ad astratte caratterizzazioni. Lo "sforzo contributivo d'utenza", connesso con le esigenze della copertura percentuale minima, non può essere spinto oltre un certo limite; in particolare, non è in grado di risolvere le difficoltà connesse con un'inefficiente sistema di produzione dei servizi pubblici, le quali non possono essere aggirate o eliminate mediante la sola "richiesta" normativa di maggiori entrate. Ugualmente, è stato avvisato, in precedenti referti, come le potenzialità di copertura siano strettamente collegate alla funzionalità dei servizi, laddove l'efficienza e la qualità delle relative gestioni costituiscono un essenziale presupposto per adeguare il costo dei servizi ad una domanda la cui elasticità è influenzata dal prezzo e dalla qualità delle prestazioni e dal loro reciproco combinarsi.

5.3 Esiti delle politiche

Quanto esposto offre un quadro di insieme delle principali strategie perseguite nel più recente periodo, la cui caratteristica saliente è quella di essere sostanzialmente convergenti sull'obiettivo di una riduzione di quel margine "fuori controllo" della spesa pubblica che desta particolari motivi di preoccupazione proprio nel comparto della finanza dei comuni e delle province. Una serie di misure tutte disposte, lo si è detto, nel senso di vincoli e obblighi di comportamento a garanzia del mantenimento di quegli equilibri, fissato in coerenza con le decisioni di spese assunte dal Governo e dal Parlamento nell'ambito degli obiettivi del programma economico-finanziario.

Un triennio d'applicazione è sufficiente per un riscontro di risultati:

- 1) permane uno stato di deficit sommerso in gran parte attribuibile alla gestione di parte corrente;
- 2) l'elevata percentuale di inadempienza all'obbligo della copertura minima del costo dei servizi, unitamente agli andamenti - riferiti ad un triennio - di notevole scostamento rispetto al limite indicato, è indice della presenza di difficoltà di ordine strutturale e organizzativo, che non possono essere superate mediante l'imposizione di vincoli finanziari e di obblighi di co-

pertura (nel 1986 la percentuale di inadempienze è risultata pari al 33,7%; nel 1988 la percentuale sembra di poco scesa, portandosi al 26%);

3) la disciplina normativa intesa a sollecitare il riequilibrio delle gestioni mediante il riassorbimento del deficit (art. 1 bis, legge n. 488 del 1986, decreto-legge n. 66 del 1989), pur con gli effetti positivi collegati ad un più attento controllo da parte degli enti ai propri andamenti finanziari, tende, peraltro, a tradursi in un trasporto del debito ai bilanci successivi ovvero in una dismissione di attività patrimoniali, mentre non sembra in grado di innescare strategie efficaci per l'eliminazione o la riduzione di quei fenomeni che sono alla base delle situazioni di squilibrio, le quali pertanto finiranno inevitabilmente con il riprodursi.

5.4 Il recupero dell'efficienza come strategia alternativa

Emerge da quanto esposto, come sia ormai ineludibile la necessità di un'azione correttiva sulla spesa, capace di tener conto delle ragioni strutturali che la determinano. D'altra parte, tale esigenza è stata sottolineata nelle proposte avanzate nel febbraio 1989 dagli esperti della Presidenza del Consiglio ed altresì condivisa nella relazione 1989 della Banca d'Italia. Nel-

lo stesso senso mostra di muoversi il documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1990-1992 che ha confermato il precedente documento, non soltanto per quanto attiene agli obiettivi e alle scadenze del piano di rientro, ma anche per ciò che riguarda la individuazione delle misure adottabili. Nella relazione previsionale 1990 viene ulteriormente confermato come, nel quadro della riduzione del deficit, lo sforzo maggiore sul versante della spesa sia rivolto a incidere sui meccanismi di lievitazione, per dare avvio ad un processo di razionalizzazione in termini di recupero di efficienza in quei settori nei quali più urgente si prospetta l'azione di contenimento (personale, sanità, previdenza, finanza locale, trasporti e comunicazioni).

Nel documento di programmazione economico-finanziaria 1991-1993, l'azione di riequilibrio della finanza pubblica viene imposta su regole e indirizzi che collocano al primo posto la manovra sulla spesa e, nell'ambito di questa, particolare rilievo assume l'acquisizione di una maggiore efficienza nella produzione dei servizi pubblici.

Funzionale a tale indirizzo è l'approntamento di una strumentazione più idonea al raggiungimento degli obiettivi, entro la quale si iscrivono le "iniziative di revisione settoriale fina-

lizzate alla riforma di strumenti, modalità e procedure di organizzazione e funzionamento per una più efficiente gestione delle attività e dei servizi erogati". Una linea strategica che passa attraverso la necessità di un ripensamento degli attuali sistemi di formazione dei bilanci pubblici nei cui schemi di impostazione maggiore spazio deve essere offerto alla valutazione degli obiettivi, dei modi alternativi per conseguirli, del loro costo in termini finanziari.

5.5 Le sollecitazioni normative alla efficienza gestionale e prime sperimentazioni delle autonomie locali

Un'attenta osservazione dei segnali che provengono dalle amministrazioni locali porta a ritenere come la vera "svolta" nei sistemi di gestione e di produzione dei servizi locali sia destinata a passare attraverso un cambiamento di metodo. Si profila cioè una più ampia rivendicazione di un ruolo propositivo rivolto all'assunzione di un'autentica responsabilità nell'ambito del processo di crescita del paese.

E', questo, un fatto importante -- in certo modo decisivo -- dal momento che, a differenza dei vincoli e degli obblighi comportamentali, l'efficienza, in realtà, non può essere imposta ma solo sollecitata; nel confronto centro-periferia la scommessa

sull'efficienza è tutta giocata dal basso e acquista forza e possibilità di successo nei limiti in cui sia sostenuta dall'intento di valorizzare potenzialità e risorse.

Una linea sostanzialmente coincidente con le stesse esigenze della finanza pubblica, ove sempre maggiore è l'attenzione riservata alla possibilità di recuperare il controllo della spesa attraverso una migliore gestione della stessa. E così, all'iniziale approccio dell'art. 22 del D.P.R. n. 421 del 1977, hanno fatto seguito opzioni più marcate, nel senso di un progressivo stimolo all'adozione di metodi e strumenti più funzionali alla efficienza e alla produttività delle gestioni. Tale evoluzione legislativa è peraltro rimasta, in larga misura, allo stato di enunciazione, laddove non vi hanno fatto seguito né generalizzate applicazioni in termini strutturali ed organizzativi, né individuazione di regole e criteri operativi attraverso i quali gli obiettivi di efficienza ed efficacia si sarebbero dovuti attuare.

A riguardo, deve riscontrarsi come, a fronte dell'approfondito dibattito che ha coinvolto Camera e Senato sui problemi procedurali connessi con l'assunzione di scelte coerenti in termini di spesa pubblica, non altrettanto interesse sia stato sinora dedicato agli aspetti connessi alla valutazione della produttività ed efficienza nella erogazione dei servizi locali, come pure ai ri-

flessi che ne conseguono in materia di rappresentazioni contabili.

D'altra parte, i vari studi applicati alla pubblica amministrazione si sono tradotti in filoni metodologici di ispirazione diversa, influenzati in varia guisa dalla molteplicità dei possibili approcci, non inseriti in una globale visione di insieme capace di tener conto di tutte le complessità implicate. Ciò vale a spiegare, da un lato, l'applicazione alle aziende municipalizzate di una tecnica del bilancio fondata sull'analisi econometrica dei costi e della produttività, la quale - pur con alcuni adattamenti - utilizza strumenti analoghi a quelli della produzione privata; per altro verso, a livello di enti locali, le prime sperimentazioni hanno portato a privilegiare un metodo di rilevazione che fa leva sulla contabilità analitica per centri di costo e su un sistema di indicatori fisici di produzione.

Due considerazioni sono da fare in proposito. In primo luogo, per riscontrare come quest'ultima impostazione abbia già avuto una prima applicazione da parte di un sia pur ristretto numero di amministrazioni comunali e provinciali; ancora poche, certamente, ma la spontaneità del fenomeno è sintomo di una esigenza profondamente avvertita, che va sollecitata e attentamente seguita per

le implicazioni positive di cui è suscettibile, anche in termini di più ampia diffusione sul territorio nazionale. Inoltre, va evidenziato come la descritta metodologia risulti attualmente applicata con un diverso grado di approssimazione al modello teorico. La maggiore difficoltà è, infatti, costituita dall'impianto di una contabilità misurata sul costo delle attività e dei servizi, da raccordare poi a quella tradizionale, fondata su una logica di tipo finanziario. Proprio per ciò, le amministrazioni si sono mosse con cautela, nell'ambito di una sperimentazione che esige uno sforzo di riorganizzazione interna e un progressivo adattamento nella prassi operativa e nella formazione professionale e tecnica del personale. Analoghe ragioni hanno portato a privilegiare approcci gradualisti, limitando l'applicazione ad alcuni settori di attività, per estenderla poi ad un più ampio spettro di servizi.

5.6 La contabilità analitica per centri di costo

L'ispirazione di fondo che sta alla base dell'adozione della contabilità analitica per centri di costo è quella di consentire alle amministrazioni locali di valutare il significato reale delle proprie scelte attraverso nuove potenzialità di conoscenza e di controllo delle attività esplicate e delle iniziative intra-

prese.

Il sistema include profili organizzativo-funzionali e tecnico-operativi. Sotto il primo aspetto, rileva l'individuazione delle "aree di attività" scomponibili in senso analitico, cui è delegata un'autonoma responsabilità nella produzione del servizio o dei servizi da rendere.

Nell'ambito della descritta organizzazione - intesa a definire "chi fa e che cosa" - si inserisce l'ulteriore aspetto riguardante il "come" e "con quali strumenti" le attività vengono misurate e pesate. E' in questa seconda fase, tecnico-operativa, che viene in considerazione l'adozione di contabilità fondate sul criterio della misurazione dei costi e delle quantità prodotte.

Va notato come entrambi i profili, in cui si scinde la descritta metodologia, hanno importanti effetti in termini di decisioni di spesa, orientando le decisioni da assumere e consentendo agli enti di valutare e controllare i risultati ottenuti in termini di quantità prodotta e costo sostenuto. La maggiore difficoltà è rappresentata dall'adozione di un sistema tecnico operativo - quello della contabilità dei costi - che non è facile raccordare con la contabilità finanziaria. Deve peraltro notarsi come - ferma restando la logica del sistema proposto - appaiono

comunque utili applicazioni semplificate che, rispettando il senso complessivo del disegno, valgono a costruire una sorta di conto economico di base, articolato su voci di costo desunte dai dati finanziari. Tale adattamento consente tuttavia di corrispondere ad importanti obiettivi:

- 1) offrire all'ente una sostanziale conoscenza della spesa sostenuta o da sostenere per la produzione di specifici servizi, con riferimento alle "aree di attività" e ai vari "centri di produzione" in cui si articola;
- 2) valutare il grado di efficienza nell'utilizzazione delle risorse, mediante il confronto con indicatori di spesa;
- 3) impostare il bilancio di previsione sulla base di un programma di attività graduabile in relazione a un raffronto fra priorità strategiche e peso finanziario;
- 4) aprire la possibilità a procedure di controllo di gestione mirate a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi in termini di funzionalità.

5.7 L'esame delle esperienze maturate

L'emergere delle nuove sperimentazioni nell'organizzazione e nella tecnica di gestione dei servizi locali ha suggerito alla Sezione un'attenta riflessione sul fenomeno, per seguirne anda-

mento e sviluppi che già depongono nel senso di un'adeguata coerenza con la più recente disciplina dettata per le autonomie locali (art. 55 legge 8 giugno 1990, n. 142).

L'intento, sin da ora insito nel programma della Sezione, è quello di raccogliere il punto di arrivo delle esperienze maturate per quei confronti utili, da cui muovere nel senso legislativamente indicato.

La riflessione è recente e l'indagine, per quest'anno, è limitata ad una sola amministrazione comunale: Bologna.

Due le ragioni della scelta; in primo luogo è sembrato utile iniziare da un importante capoluogo di provincia, mentre, d'altro canto, proprio il tipo di metodologia adottata presso la predetta amministrazione comunale è sembrata di particolare interesse quale primo approccio al fenomeno.

Va detto, a riguardo, che l'ampia collaborazione offerta dagli organi politici e tecnici del comune di Bologna hanno consentito alla Sezione di acquisire elementi e dati in ordine ad una esperienza che, per quanto detto, sembra utile proporre all'attenzione del Parlamento, per valutare l'opportunità di formule organizzative e metodologiche da sollecitare in modo più esteso per una applicazione, quanto meno, da parte degli enti di media e

grande dimensione.

Quattro sono gli aspetti principali che caratterizzano l'impianto gestionale.

A) Il primo è connesso con un processo di formazione del bilancio ispirato alla trasparenza nella pianificazione dell'uso delle risorse. Funzionale allo scopo è la predisposizione e la presentazione al consiglio (entro il 15 ottobre) di un bilancio formato per aggregati di spesa corrispondenti alle principali attività funzionali e istituzionali dell'ente. Dopo l'approvazione, la giunta e i consigli di quartiere approvano gli obiettivi-programma sui quali sono costruiti i budget dell'esercizio. Segue l'approvazione del bilancio secondo la vigente normativa.

In sostanza, il bilancio tradizionale viene impostato sulla base di un bilancio economico elaborato per voci di costo (personale, consumi economici, consumi specifici, altre spese) e articolato sulla base di 36 unità organizzative (9 quartieri e 27 organizzazioni apicali). La base di partenza è il preconsuntivo dell'esercizio in corso, proiettato a fine dicembre per offrire un quadro sufficientemente attendibile delle risultanze finanziarie e, quindi, delle risorse disponibili. Sono queste ultime a condizionare l'individuazione e la scelta degli obiettivi da per-

seguire nell'ambito delle linee politiche e amministrative.

B) La dislocazione delle risorse. Sotto l'aspetto organizzativo e strutturale l'amministrazione si articola in 36 unità apicali cui corrispondono altrettanti centri autonomi di responsabilità per la gestione di un proprio budget. L'assegnazione dei budget ai centri di spesa avviene mediante un calcolo che tiene conto della definizione di indicatori, nonché dei costi sostenuti nei due anni precedenti, suddivisi fra personale, consumi economici e consumi specifici, ponderati con la qualità degli obiettivi fissati nel documento di programmazione economico-finanziaria approvato dalla giunta, il cui ammontare definitivo viene determinato scontando, altresì, gli eventuali aumenti di produttività in corrispondenza di indirizzi in tal senso approvati. Alla liberazione delle risorse, ottenute mediante una maggiore efficienza, può corrispondere l'eventuale potenziamento di altri servizi esistenti o di nuovi da istituire.

C) La responsabilità dei dirigenti. Il funzionamento del sistema poggia sulla separazione fra responsabilità politiche e gestionali. Queste ultime fanno capo alla dirigenza, cui spetta di proporre i programmi-obiettivo nell'ambito del budget assegnato con la conseguente piena responsabilità della gestione e della realizzazione dei risultati. A tal fine, i dirigenti preposti alle

unità apicali dei quartieri fissano, nell'ambito della propria quota di assegnazione, i budget annuali corrispondenti a singoli servizi ed interventi, cui corrispondono altrettante articolazioni di responsabilità. All'autonomia delle unità organizzative è specularmente corrispondente la funzione di pianificazione e controllo dell'autorità politica che si esplica mediante verifiche trimestrali sulla gestione dei budget e con l'assestamento semestrale, in occasione del quale l'eventuale redistribuzione delle risorse sarà funzionalizzata a premiare risultati di efficienza. Pur dotati di autonomia gestionale, i dirigenti improntano le loro iniziative per tener conto delle linee strategiche fissate dalla giunta, cui corrispondono criteri sulla politica del personale (possibilità di assunzioni diversificate secondo prospettive di utilità ritraibile; adozione di carichi di lavoro funzionali, ecc.) sui consumi economici e sui consumi specifici.

D) Gli indicatori. L'elaborazione di indicatori rappresenta uno dei principali cardini su cui poggia il sistema di determinazione dei budget.

Va notato, a riguardo, che le esigenze della collettività si esprimono in una domanda variamente influenzata dalla morfologia strutturale della popolazione, come pure dalle abitudini e da una

"cultura" che è propria di ogni area territoriale. La strategia è quella di razionalizzare la risposta per servizi, facendola corrispondere quanto più possibile - per quantità e qualità - alla domanda reale. Così, la politica dell'offerta può essere "mirata", proiettandola su ipotesi che, seppure desunte da domande potenziali, assumono un elevato grado di corrispondenza realistica.

Una volta determinata l'offerta, cui deve corrispondere ciascuna unità operativa, il relativo budget viene fissato mediante l'assegnazione delle risorse fisiche e finanziarie occorrenti, fissate - a loro volta - tenendo conto di vincoli normativi di qualità.

In questo modo, la spesa per servizi, tende a svincolarsi dal criterio del cosiddetto "assegnato" dell'anno precedente, per essere invece "ripensata" in ciascun esercizio con riferimento alle nuove realtà e ai nuovi obiettivi-programma. E', questa, una logica procedimentale e decisionale che, rompendo lo schema incrementale della costruzione del bilancio, induce positivi effetti sotto un duplice profilo:

- in primo luogo, la maggiore aderenza al dato reale "apre" la possibilità di una migliore utilizzazione di risorse e quindi di economie in termini di spesa per servizi;

- d'altro canto, la conoscenza, sul piano "realistico", della domanda di servizi, e quindi della potenziale "preferenza" ed "esigenza" della collettività, crea le premesse per la dismissione di attività non più corrispondenti alla domanda sociale con la conseguente liberazione di risorse a vantaggio di nuovi interventi; di qui, la possibilità di corrispondere a bisogni più attuali, senza sommatorie di tipo incrementale.

L'uno e l'altro dei due aspetti rappresentano la premessa logica essenziale ad una impostazione che si proponga di superare l'ottica tradizionale di un contenimento della spesa fondata esclusivamente sul sistema dei "tagli" e su una politica delle entrate locali tarata sull'imposizione di aumenti di tariffe e contributi d'utenza.

Il mantenimento degli equilibri di parte corrente, in sede locale, meglio potrebbe passare attraverso una razionalizzazione delle gestioni e dei servizi, la maggiore conoscibilità degli stessi, una più efficace direzione; il successo è in gran parte collegato al grado di coinvolgimento delle amministrazioni locali attraverso una autentica assunzione di responsabilità e capacità di governo.

5.8 Conclusioni

Dalle indagini esperite possono essere tratte le seguenti considerazioni:

- le esigenze della finanza pubblica postulano una corrispondenza fra andamenti di spesa e obiettivi programmati in sede previsionale e programmatica;
- la spesa in sede locale registra una dinamica di crescita superiore rispetto ai tassi programmati;
- una disciplina orientata sull'irrigidimento dei vincoli, a garanzia del rispetto degli equilibri, induce comportamenti reattivi che si esprimono in "oneri sommersi";
- il contenimento della spesa di parte corrente richiede una strategia mirata sulla sua riqualificazione e giocata su un più incisivo ruolo delle autonomie locali;
- il controllo della spesa corrente in sede locale passa attraverso una più ampia assunzione di responsabilità delle amministrazioni, che per essere reale presuppone capacità decisionale, cioè, sistemi organizzativi e metodologie di orientamento nelle decisioni di spesa;
- un metodo nuovo di formazione del bilancio e sistemi di autocontrollo della gestione costituiscono premessa per dare alle amministrazioni i mezzi per attuare una razionale politica nei

servizi.

Il dato normativo offre un quadro di grande incertezza, laddove ai precetti che continuano a imporre vincoli e obblighi comportamentali, per lo più speculari a tagli nei trasferimenti, fanno riscontro regole e canoni gestionali che presuppongono o sollecitano all'efficienza nella gestione dei servizi e, in questa ottica, richiedono l'adozione di metodi gestionali ispirati alla contabilità analitica (art. 8 del D.P.R. n. 494 del 1987 ed art. 55 della legge 8 giugno 1990, n. 142).

Logiche confliggenti, attraverso le quali traspare un'incertezza legislativa, il cui incedere ambiguo fra vincoli imposti ed efficienza sollecitata produce un sostanziale immobilismo dal quale si alimentano confusione e diffidenza, corrispondenti entrambi ad un disordine e ad una inefficienza gestionale nelle cui pieghe il cattivo uso delle risorse si traduce in una crescita incontrollata di spesa corrente.

L'opinione e l'avviso della Sezione è nel senso di un più deciso avvio - quanto meno per gli enti medio-grandi - nel senso di metodi di gestione dei servizi ove maggiore sia lo spazio riservato ad una assunzione di responsabilità da parte degli enti locali nell'uso delle risorse, siano esse proprie o trasferite;

per ciò, è indispensabile un immediato ripensamento dei metodi di costruzione dei bilanci, come pure dei criteri per la loro gestione.

6. Le deleghe regionali di funzioni agli enti locali

6.1 Premessa

L'esame approfondito su un campione di enti ha portato ad affrontare temi di grande rilievo per una valutazione delle effettive situazioni in cui versano le autonomie locali.

L'analisi degli equilibri gestionali, primo fenomeno considerato, ha inteso di verificare, partendo dai risultati conseguiti nella gestione di parte corrente, attraverso l'accertamento del grado di rigidità della spesa, i margini di manovra disponibili per una correzione di rotta soprattutto nei casi di persistente saldo negativo della gestione di mantenimento.

Questione di grande interesse è la metodologia proposta per una valutazione dell'attendibilità del risultato di amministrazione che costituisce oggi l'elemento di sintesi usato con maggiore frequenza in tutte le sedi per un giudizio sulla situazione gestionale del singolo ente. Mettere in discussione l'affidabili-

tà del risultato di amministrazione proponendo procedimenti di esame idonei ad evidenziare eventuali manovre compiute nella gestione dei residui, significa dare un effettivo contributo per una sempre migliore conoscenza della realtà degli enti locali.

L'indagine condotta sulla gestione del personale infine ha permesso di formulare considerazioni e di rilevare anomalie per una delle voci più ragguardevoli sul fronte della spesa corrente degli enti.

Le problematiche sono state affrontate analizzando all'interno del sistema di amministrazione degli enti i fenomeni rilevanti al fine della individuazione di particolari situazioni.

Ma i risultati finali delle gestioni, sia per quanto concerne gli equilibri di parte corrente che per il risultato di amministrazione e la stessa gestione del personale, possono essere determinati anche da interventi concorrenti di istituzioni esterne. Il riferimento particolare va all'ente regione che è chiamato a svolgere un ruolo decisivo nel sistema delle autonomie, dovendo legiferare, promuovere e realizzare forme di cooperazione e di integrazione tra i vari livelli territoriali autonomi a fini di programmazione economico-sociale ed organizzare, secondo il dettato costituzionale, "l'esercizio delle funzioni amministrative a

livello locale attraverso i comuni e le province" come è riaffermato nel nuovo ordinamento delle autonomie locali approvato con la legge n. 142 del 1990.

Interessa in questa sede, tralasciando di considerare l'incidenza che la legislazione regionale di settore ha sulla vita degli enti e l'impostazione dei nuovi moduli relazionali utilizzati dalle regioni soprattutto per l'avvio di processi collaborativi a fini programmatori, affrontare il tema del decentramento di funzioni dalle regioni agli enti locali realizzato nella forma della delega, per verificare i possibili riflessi che il concreto operare delle regioni ha determinato sulle gestioni degli enti locali.

6.2 L'istituto della delega

L'istituto della delega di funzioni regionali agli enti locali, così come previsto dall'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione, costituisce momento di integrazione fra due espressioni dell'autonomia: regione ed ente locale territoriale, che si realizza attraverso la devoluzione a quest'ultimo delle funzioni amministrative nelle materie regionali garantendo alla Regione le funzioni di indirizzo, di coordinamento e di programmazione per l'intero territorio regionale.

Secondo il citato art. 118 della Costituzione, infatti, la regione dovrebbe di norma esercitare le proprie funzioni utilizzando lo strumento della delega agli enti locali. Ciò significa che la delega ha il carattere della quasi doverosità al quale si accompagna quello della indeterminatezza temporale del trasferimento. In capo al delegante sono riconosciuti poteri di revoca, vigilanza e sostituzione.

Dall'esame della normativa contenuta negli Statuti regionali si possono ricavare alcuni caratteri generali della delega che possono così sintetizzarsi: la delega è normalmente a tempo indeterminato e può essere revocata per gravi e reiterate violazioni delle direttive regionali; è conferita con legge, nella quale sono contenute le direttive fondamentali, nei confronti di categorie di enti che possono essere, oltre alle province ed ai comuni, le comunità montane e gli organismi associativi di enti locali; le spese per l'esercizio delle funzioni delegate sono a carico delle regioni.

L'altra forma di relazione tra regione ed ente locale, anch'essa prevista dall'art. 118 della Costituzione, è costituita dalla utilizzazione degli uffici degli enti locali, detta anche "avvalimento". A differenza dell'istituto della delega che consi-

ste in una relazione tra enti, l'avvalimento instaura un rapporto tra regione e uffici degli enti locali che la regione ritiene di poter utilizzare per ragioni di migliore funzionalità, per lo svolgimento di determinate proprie competenze. L'ufficio dell'ente locale agisce, in forza di questo rapporto, come ufficio della regione, assoggettato ai poteri di direzione e di controllo degli organi regionali. Si configurerà per l'ufficio dell'ente locale una codipendenza funzionale dalla regione e dall'ente locale ed una dipendenza organica dall'ente locale cui l'ufficio appartiene. Ciò significa che spetta alla regione un potere di direttiva e di vigilanza in relazione alle funzioni regionali che devono essere svolte dall'ufficio, mentre spetta all'ente locale, nella cui organizzazione l'ufficio è inserito, l'amministrazione del personale addetto e l'organizzazione dell'ufficio. L'istituto dell'avvalimento presuppone una intesa tra regione ed ente locale per stabilire le modalità di utilizzazione degli uffici, utilizzazione che può essere episodica o avere carattere permanente.

Gli statuti regionali in materia contengono una disciplina molto scarna che prevede una utilizzazione realizzata previa intesa con l'ente locale interessato e rinviano ai principi affermati per le deleghe. E' da sottolineare che i due istituti presentano connotazioni diverse; infatti la delega realizza una col-

laborazione tra organi appartenenti ad enti diversi, ma dotati di rilievo esterno in cui è possibile distinguere il titolare della funzione e il soggetto che esercita le attribuzioni in deroga alle competenze prefissate; nel caso di utilizzazione degli uffici non si configura un conferimento di poteri, ma l'assegnazione di incarichi tecnici ed esecutivi da svolgere in una posizione di subordinazione e di dipendenza.

Le sostanziali differenze tra delega e utilizzazione degli uffici sono state spesso ignorate dal legislatore regionale che ha formalmente definito deleghe non l'esercizio di funzioni ma il compimento di atti che rappresentano la estrinsecazione provvedimentale delle funzioni senza l'attribuzione all'ente locale di alcuna potestà di scelta, riducendo in tal modo la delega di funzioni ad una mera utilizzazione degli uffici. Uno snaturamento della delega può essere determinato anche da un esercizio del potere di indirizzo che, attraverso una minuta disciplina dell'attività da svolgere contenuta nelle direttive, conservi alla regione il momento decisionale e di scelta e lasci all'ente locale la mera attuazione ovvero lo svolgimento di attività erogative e distributive di risorse che conservano la sola apparenza di funzioni delegate.

Una distinzione che emerge esaminando la normativa regionale sulle deleghe è quella tra deleghe organiche con le quali è attribuita ad un unico soggetto una intera funzione comprendente tutte le diverse attività di esercizio e deleghe parziali nelle quali il trasferimento riguarda solo alcune attività che spesso si riducono a meri interventi procedurali. La frantumazione di ciascuna funzione in singoli atti alcuni dei quali attribuiti al soggetto delegato ed altri conservati alla competenza regionale non consente la organicità degli atti di esercizio di ciascuna funzione globalmente considerata e non favorisce il passaggio dalla logica dell'amministrazione per atti alla cultura dell'amministrazione per obiettivi se ogni momento provvedimentale è affidato a competenze diverse.

6.3 Le regioni e l'uso dello strumento della delega

Dalle considerazioni esposte emerge quanto sia complesso fornire indicazioni che diano un quadro della legislazione regionale di delega esattamente rispondente alla reale situazione. Può comunque presentare un certo interesse verificare come si è andata evolvendo la legislazione regionale in materia. A tal fine sono stati considerati i risultati di due rilevazioni effettuate dal Ministero per gli affari regionali nel 1982 e dal centro interre-

gionale di studi e documentazione nel 1989 che offrono un quadro della legislazione di delega dal 1972 al 1987. Gli elementi raccolti sono state le leggi di delega emanate da ciascuna regione nelle singole materie di competenza individuando per ciascuna legge gli enti destinatari delle deleghe. E' da tenere presente che i dati rilevati sulla legislazione di delega forniscono indicazioni di larga massima sull'andamento del fenomeno, indicazioni che dovranno essere suffragate da puntuali esami sulla effettività della delega sia in termini di contenuti che di reale attuazione.

Nei limiti di quanto sopra precisato, le ricerche effettuate propongono degli spunti che consentono di avere un quadro delle linee di tendenza del fenomeno. L'individuazione delle regioni che nel periodo di tempo considerato hanno manifestato una maggiore propensione ad utilizzare lo strumento della delega nei confronti degli enti locali è possibile in prima approssimazione tenendo conto della complessiva produzione legislativa regionale in materia.

Le regioni con il maggior numero di leggi sulle deleghe approvate dal 1972 al 1987 sono state l'Emilia-Romagna (69), la Lombardia (64), l'Umbria (52) e la Toscana (51) tutte appartenen-

ti all'area geografica del centro-nord. Nella stessa area con una produzione meno consistente ma ancora significativa si pongono le regioni Piemonte (38), Liguria (33), Veneto (26) e Lazio (23). Nell'area meridionale e delle isole la regione più attiva è stata la Puglia (33 leggi), seguita dall'Abruzzo (28), dalla Campania (24) e dalla Calabria (20). Le rimanenti sette regioni mostrano scarsa propensione all'utilizzo dello strumento della delega. Posizione singolare riveste la regione Sicilia a statuto speciale alla quale è attribuita competenza legislativa esclusiva in materia di regime degli enti locali e delle relative circoscrizioni. Di tale competenza la regione si è avvalsa emanando disposizioni legislative in cui è previsto il trasferimento di funzioni agli enti locali senza una utilizzazione dello strumento della delega. Ciò è avvenuto ad esempio in occasione della istituzione delle province regionali (legge regionale n. 9 del 1986) alle quali sono stati affidati rilevanti compiti ponendo le premesse per la realizzazione in Sicilia, seppure con formule diverse, di un sistema ampiamente decentrato.

6.4 I soggetti destinatari delle deleghe

Le indagini condotte hanno evidenziato elementi di interesse anche per quanto concerne le scelte operate dalle regioni dei

soggetti destinatari delle deleghe dalle quali è possibile ricavare indicazioni sul ruolo che i diversi enti locali hanno giocato all'interno del sistema delle autonomie. Ad una prima fase (dal 1972 al 1980) in cui una posizione di preminenza spetta ai comuni destinatari del 38% delle deleghe, alle province va il 34%, alle comunità montane l'11% e un 17% è attribuito ad enti diversi tra i quali assumono particolare rilievo i comprensori, ne segue una più recente in cui si registra un mutamento nell'atteggiamento delle regioni derivante da una graduale rivalutazione del ruolo della provincia quale ente intermedio al quale delegare in via prevalente funzioni di programmazione e di coordinamento. I risultati di tale mutamento si riscontrano nel fatto che alle province sono attribuite il 47% delle deleghe, mentre ai comuni sono conferite il 42% delle funzioni delegate che rivestono in prevalenza carattere operativo o di partecipazione subordinata a procedimenti il cui coordinamento è affidato al livello provinciale. Le comunità montane conservano un ruolo marginale con l'11%.

Il panorama che emerge si presenta differenziato ed evidenzia la volontà delle regioni di adottare scelte diversificate per i sistemi di governo locale. Si renderà quindi necessario un appro-

fondimento delle conoscenze delle singole realtà regionali per coglierne le specificità.

6.5 L'esercizio delle funzioni delegate

Le maggiori difficoltà nell'esercizio delle funzioni delegate da parte degli enti locali sembrano derivare da problemi di finanziamento e da carenze di personale.

Gli statuti regionali dispongono che gli oneri per l'esercizio delle funzioni delegate sono a totale carico delle regioni. L'attuazione concreta di tale principio è realizzabile con il concorso di due diversi sistemi: la messa a disposizione degli enti locali di personale regionale e la copertura degli oneri attraverso il bilancio regionale.

L'utilizzazione di personale regionale per lo svolgimento delle funzioni delegate è espressamente prevista solo in alcuni Statuti (Toscana, Veneto) e il fenomeno è in generale poco rilevante. Un esempio di notevole impegno in questo settore è rappresentato dalla regione Toscana che ha messo a disposizione degli enti locali per l'esercizio delle funzioni delegate 646 unità nel 1980 che sono divenute nel 1986 2.308 pari a circa la metà di tutto il personale regionale.

Questa forma di sostegno all'esercizio delle funzioni delega-

te potrebbe rivestire un particolare interesse ed avere una maggiore diffusione in presenza di una politica di rigido contenimento degli aumenti di personale degli enti locali attuata ormai da alcuni anni dal legislatore nazionale.

Ma il problema più delicato è rappresentato dai rapporti finanziari tra regioni ed enti locali. Il finanziamento regionale ha spesso coperto solo il costo delle attività direttamente operative a favore di terzi senza tenere in debito conto le spese effettivamente sostenute dall'ente per l'esercizio della funzione amministrativa generale. Il legislatore regionale ha in molti casi rispettato formalmente l'obbligo statutario prevedendo un finanziamento risultante inadeguato a soddisfare le esigenze dell'ente delegato ed ha quindi riversato su quest'ultimo oneri che possono incidere negativamente sugli equilibri della gestione.

E' da tenere presente che le deleghe, nella quasi totalità dei casi, vengono conferite a categorie di enti coinvolgendo quindi sia enti di grandi dimensioni con una organizzazione di personale e di mezzi in grado di assorbire anche l'impatto delle nuove competenze, sia enti di ridotte dimensioni con modesti apparati amministrativi ai quali l'esercizio di nuove funzioni può creare reali difficoltà operative. Nella situazione attuale è

lasciata al legislatore regionale la valutazione della congruità dei finanziamenti da assegnare agli enti delegati, congruità che non si può considerare assicurata quando, come è rilevabile in alcune leggi regionali di delega, i proventi derivanti da sanzioni amministrative di incerta riscossione dovrebbero garantire la copertura di oneri effettivamente sostenuti.

6.6 Indagine sulle entrate degli enti locali per l'esercizio delle funzioni delegate

Per una prima verifica dello stato dei rapporti finanziari tra regioni ed enti locali in materia di deleghe è stata condotta sugli enti del campione una indagine tesa a rilevare nell'ambito delle entrate del titolo II, categoria 2^a, (trasferimenti correnti delle regioni), quelle acquisite dalle amministrazioni provinciali e dai comuni nell'esercizio 1987 in termini di accertamenti per lo svolgimento delle funzioni delegate.

A parziale conferma di quanto emerso dalle indagini sulla legislazione regionale di delega in precedenza illustrate, nell'area centro-settentrionale i trasferimenti più consistenti si registrano a favore degli enti delle regioni a statuto ordinario Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia (non risultano ai primi posti gli enti della regione Toscana) e nell'area sud e isole a favore

degli enti della regione Puglia. In tale ultima area sono da segnalare peculiari situazioni riscontrabili negli enti della Sicilia e della Campania. Gli enti della Sicilia, il cui ordinamento è stato disciplinato dalla regione, come in precedenza ricordato, nell'ambito della particolare autonomia ad essa spettante, hanno ricevuto trasferimenti che rappresentano circa il 30% del totale nazionale anche se non sono formalmente inquadrabili nel fenomeno delle deleghe. In Campania il dato complessivo dei trasferimenti risulta elevato per l'incidenza che ha sul totale regionale il comune di Napoli che assorbe da solo oltre il 61% dei fondi regionali per le deleghe.

La consistenza dei fondi corrisposti agli enti dalle singole regioni per lo svolgimento delle funzioni delegate, è utile per individuare quali di esse hanno assunto maggiori impegni in questo settore. Occorre ora verificare in quale misura le entrate in questione, che essendo destinate alla gestione di mantenimento dovrebbero essere caratterizzate da una pronta realizzazione, sono effettivamente affluite agli enti. A tal fine è stato rilevato, sempre per l'esercizio 1987, il tasso di realizzazione, vale a dire la percentuale riscossa rispetto alla somma accertata. Il tasso riscontrato a livello nazionale è pari al 65% e ciò significa che mediamente nel corso dell'anno un terzo di quanto

le regioni si sono impegnate a versare per lo svolgimento delle funzioni delegate non viene corrisposto agli enti interessati. Una analisi dei dati regionali evidenzia che in alcune regioni (Marche, Sicilia, Toscana, Calabria) i tassi di realizzazione sono elevati (oltre l'80%), mentre nelle altre le percentuali di riscossione sono in prevalenza inferiori al 50% con punte minime del 27% riscontrate per gli enti del Veneto. E' da sottolineare come in Umbria e in Puglia, regioni in cui gli enti locali sono stati massicciamente coinvolti dal fenomeno delle deleghe, i tassi di realizzazione risultano rispettivamente del 46% e del 43%.

6.7 Conclusioni

Alle osservazioni espresse sul modo in cui le regioni stabiliscono la quantificazione delle spese da rimborsare agli enti per l'esercizio delle funzioni delegate, si possono aggiungere le carenze rilevabili in termini di tempestività con la quale i fondi sono messi a disposizione degli enti. Ritardi nei trasferimenti regionali e incertezza sulla effettiva consistenza degli stessi possono contribuire a determinare infatti quegli squilibri nelle gestioni che con sempre maggiore frequenza vengono registrati.

La rinnovata affermazione, contenuta nella legge di riforma delle autonomie, che le regioni debbono organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso comuni e province, esige che l'istituto della delega sia utilizzato in modo da consentire agli enti delegati effettiva autonomia gestionale nell'ambito delle generali direttive regionali e sia garantito un flusso costante di finanziamenti che dia certezza al complesso delle risorse che ogni ente dovrà avere a disposizione per programmare la propria attività.

PAGINA BIANCA