

## CAPITOLO II

### L'ESAME APPROFONDITO SUL CAMPIONE DI ENTI

#### **1. Metodologia dell'indagine e della valutazione dei dati**

Nel piano delle rilevazioni e dei criteri di esame dei conti degli enti locali, da applicarsi ai fini della relazione annuale da rendersi al Parlamento entro il 31 luglio 1991, particolare attenzione è stata rivolta all'esame dei conti consuntivi di un campione di enti.

Tale esame è stato già svolto nella relazione al Parlamento resa nell'anno 1990 e, sostanzialmente, sono stati confermati, con la deliberazione della Sezione n. 54 dell'11 giugno-27 luglio 1990, i criteri già adottati nella precedente relazione.

L'obiettivo, cui tende l'esame più approfondito di un campione significativo di enti locali, è quello della determinazione di parametri indicativi di eventuali, gravi squilibri nella spesa di tali enti, nonché della evidenziazione di fenomeni rivelatori di anomalie gestionali, che possono pregiudicare il normale processo di mantenimento di un effettivo equilibrio nei conti di bilancio. Rientra, infatti, nei compiti istituzionali della Sezione l'individuazione e la segnalazione dei fattori che pregiudicano il buon andamento delle gestioni degli enti locali, con una vigile attenzione alle cause più rilevanti di dissesto nei conti di detti enti e con particolare cura per l'accertamento della esistenza e delle cause dei debiti fuori bilancio.

Dal momento che le direttive generali di politica economica di questi ultimi anni hanno posto come uno dei fondamentali obiettivi quello del risanamento del

deficit del bilancio dello Stato, particolare attenzione è stata posta anche al problema dell'incidenza sulle poste dei conti pubblici dell'onere derivante dalla gestione di tutti gli enti del settore pubblico allargato, ivi compresi gli enti locali.

Le passività di tali enti, infatti, gravano in ultima analisi, sia direttamente che indirettamente, sui conti pubblici dello Stato, il quale provvede ad integrare con appositi trasferimenti i bilanci degli enti locali, che non hanno, com'è noto, autonomia finanziaria completa, ma agiscono secondo i principi e le impostazioni delle istituzioni a finanza derivata.

Ed in definitiva anche le stesse risorse attraverso le quali gli enti locali provvedono, secondo le particolari disposizioni di legge in materia, al risanamento dei loro conti di bilancio, finiscono per costituire un onere non irrilevante per l'economia pubblica e per il complessivo sistema della finanza e dei conti pubblici.

Per tali particolari e gravi motivi, in questi ultimi anni, è stata costante e sollecita l'attenzione del legislatore per il settore della finanza degli enti locali.

Sempre più rigorose sono, infatti, le prescrizioni normative che riguardano il ripiano dei disavanzi dei conti, il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la possibilità di un maggiore indebitamento e, problema di particolare importanza, l'introduzione del principio della necessità della copertura finanziaria per l'assunzione degli impegni di spesa, attraverso il quale si intende conferire carattere continuativo alla vigilanza del responsabile finanziario sul mantenimento dell'equilibrio del bilancio.

Ma di tali prescrizioni viene riferito più estesamente in altri, appositi capitoli della presente relazione.

Il sistema di rilevamento attuato con il metodo del campione, secondo le scienze statistiche, si presta all'analisi di un fenomeno che, pur presentando un'ampia serie di dati, non facilmente desumibili proprio per la vastità del settore

di indagine, può tuttavia essere studiato attraverso l'individuazione di un gruppo più ristretto di dati, che siano determinati in maniera da assicurarne il carattere di omogeneità rispetto al complesso di tutta la serie dei dati, in modo da offrire una prospettazione globale del fenomeno, quanto più prossima possibile alla realtà.

Il sistema, nella sua applicazione all'analisi dei conti consuntivi degli enti locali, già collaudato nel decorso anno, ben si presta allo studio dei settori prescelti per l'indagine più approfondita nell'esame dei dati più significativi dei conti, anche perché, una volta delimitati i settori della indagine stessa, costituiti dal grado di rigidità della spesa corrente, dall'attendibilità delle risultanze relative ai residui attivi e dall'incidenza della spesa per il personale, elementi oggettivi che ricorrono costantemente in tutta la serie dei conti e rivestono carattere di omogeneità sostanziale, si è avuto cura di scegliere gli enti locali, i cui conti sono stati esaminati per campione, con dei criteri che assicurano con la massima approssimazione la rappresentatività dei dati campione, rispetto a tutta la serie completa dei dati riguardanti l'intero settore degli enti sottoposti a osservazione da questa Sezione.

Tutto il territorio nazionale, ai fini della scelta degli enti da sottoporre a indagine, è stato diviso in grandi zone geografiche, partendo dal presupposto oggettivo della diversità delle condizioni socio-economiche delle varie zone del Paese, a più alto reddito nel nord, conseguente al maggiore sviluppo industriale, a più basso reddito nel sud, dove sussistono, in prevalenza, aree economicamente depresse; il numero dei comuni scelto nelle cinque grandi aree geografiche è stato determinato, oggettivamente, secondo il criterio del peso demografico corrispondente.

Si è avuto cura, peraltro, di includere nel campione da esaminare 97 comuni, aventi un numero minimo di 60.000 abitanti; fra i rimanenti comuni, ap-

partenenti alle classi demografiche 5<sup>^</sup>, 6<sup>^</sup> e 7<sup>^</sup>, con un numero di abitanti cioè tra gli 8.000 e i 60.000, per un totale di n. 1.133 enti, ne è stato considerato 1/9, corrispondente a 126 comuni, appartenenti, come già detto, alle cinque grandi aree geografiche e distribuiti proporzionalmente al peso demografico di tali aree, avendo cura di ricomprendere in ognuna di esse almeno un comune per ciascuna delle province appartenenti alle stesse.

Nei seguenti prospetti sono indicati i dati statistici sopra esposti, secondo i cennati criteri di scelta, avvertendo che la determinazione di ogni singolo comune è stata effettuata, nell'ambito di ciascuna delle classi di appartenenza, considerando quello più prossimo al valore medio della classe demografica considerata.

Area	Numero complessivo dei comuni			TOTALE
	classe 5 <sup>^</sup>	classe 6 <sup>^</sup>	classe 7 <sup>^</sup>	
nord-occidentale	64	136	72	272
nord-orientale	61	114	46	221
centro	31	107	78	216
meridionale	49	141	86	276
insulare	31	71	46	148
<b>TOTALE</b>	<b>236</b>	<b>569</b>	<b>328</b>	<b>1.133</b>

Area	Comuni scelti per l'esame campione			TOTALE
	classe 5 <sup>^</sup>	classe 6 <sup>^</sup>	classe 7 <sup>^</sup>	
nord-occidentale	7	15	8	30
nord-orientale	7	13	5	25
centro	3	12	9	24
meridionale	5	16	10	31
insulare	3	8	5	16
<b>TOTALE</b>	<b>25</b>	<b>64</b>	<b>37</b>	<b>126</b>

Sono state, poi, considerate separatamente le province da inserire nell'esame campione, scelte con criteri particolari; si è limitata, infatti, l'ampiezza del campione a 1/3 degli enti di competenza, includendo un numero di province per regione proporzionale al peso demografico, compreso almeno un ente per ciascuna singola regione, dimodoché il totale degli enti-province è stato pari, con arrotondamento, a 31 enti.

La tabella di ripartizione per regione risulta dal seguente prospetto:

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

Per quanto riguarda l'esame degli enti campione al fine di accertare il grado di rigidità della spesa corrente, si è tenuto conto delle voci di spesa relative al personale dipendente ed all'indebitamento nonché della spesa di amministrazione generale, in rapporto con l'incidenza sulle entrate di parte corrente. L'indagine è stata condotta, per i comuni e le province, per aggregazioni territoriali e considerando la serie storica del triennio 1986/1988.

Si è cercato di individuare un valore medio nella variabile dei dati dei rapporti di incidenza delle voci di spesa considerate rispetto alle entrate di parte corrente, determinando una serie di fasce di variazioni, tra un minimo e un massimo di valori, in modo da evidenziare l'entità dei fenomeni di più elevata rigidità della spesa della gestione di parte corrente.

L'indagine relativa all'attendibilità del risultato di amministrazione è stata condotta con riferimento alla fondatezza dei residui attivi esposti in bilancio, escludendo i residui rappresentati dalla giacenza presso le sezioni di tesoreria

provinciale, compresi quelli relativi alla gestione degli investimenti, come viene evidenziato nell'apposito paragrafo; si è preso, quindi, in esame un campione suddiviso in cinque aree geografiche, come già sopra esposto, nonché per aggregazioni a carattere regionale e per province. L'indagine è stata riferita all'esercizio 1989, sulla base delle risultanze dei relativi conti consuntivi, con particolare attenzione all'ammontare dei residui attivi per partite di giro, che presentano un'elevata entità oltretutto la più bassa percentuale di smaltimento.

Per quanto riguarda l'esame dei problemi relativi al personale dipendente degli enti locali si è proceduto alla rilevazione e alla elaborazione dei dati degli enti locali per il triennio 1986-1988.

Le aggregazioni sono state operate per grandi aree geografiche, per regioni, per province e comuni.

Si sono considerati i problemi delle variazioni delle unità del personale dipendente, del rapporto dipendenti in servizio-popolazione degli enti, segnalando gli enti che si discostano notevolmente dal valore medio, della spesa per il personale, con evidenziazione degli incrementi anomali, dell'incidenza della spesa per il personale su quella corrente e del costo per unità di personale.

Nell'esame di tali problemi si è tenuto conto anche delle considerazioni e degli obiettivi della commissione regionale siciliana per la finanza locale, che presenta peculiarità rispetto al quadro generale considerato dalla Commissione centrale per la finanza locale, che presenta peculiarità rispetto al quadro generale considerato dalla Commissione centrale per la finanza locale.

## **2. L'equilibrio della gestione corrente**

### **2.1 Considerazioni generali**

Nella redazione del presente paragrafo è stata seguita la medesima metodologia adottata per la relazione presentata nel 1990, e ciò per ovvi motivi di comparabilità dei fenomeni posti sotto osservazione.

Sono state quindi - come per gli esercizi 1986 e 1987 - prese in considerazione quelle categorie di spese di parte corrente che maggiormente connotano la rigidità del bilancio, in considerazione dell'accertata loro elevata incidenza percentuale sulle entrate di parte corrente, e più precisamente:

- spese per il personale, intendendo con ciò riferirsi all'effettivo flusso di risorse destinate al settore lavoro;
- interessi passivi per indebitamenti patrimoniali;
- quote di capitale per rimborso di prestiti, che sommate alle spese per interessi costituiscono il grado di indebitamento dell'ente;
- spese per l'amministrazione generale.

Le prime tre voci di spesa insieme considerate forniscono elemento attendibile di valutazione del grado di rigidità del bilancio, in considerazione delle loro quasi assolute incomprimibilità e continuità; l'ultima costituisce elemento autonomo di valutazione dell'andamento gestionale, siccome variabile in funzione della razionalizzazione e della moralizzazione della spesa stessa.

Anche per la presente relazione i dati presi in considerazione si riferiscono agli impegni di spesa raffrontati agli accertamenti di entrata e sono stati separatamente considerati per province e comuni con popolazione dagli ottomila abitanti in su, raggruppati secondo criteri territoriali già adottati per il passato.



Nella scorsa relazione veniva subito evidenziato un dato che era assunto come emblematico dell'andamento gestionale degli enti considerati, cioè l'aumento delle percentuali di incidenza delle prime tre voci di spesa (personale, interessi passivi, quote di rimborso prestiti) sulle entrate di parte corrente e se ne deduceva una linea di tendenza all'aggravamento della rigidità dei bilanci in considerazione della natura verosimilmente non transitoria dei fenomeni che la producevano.

Il dato - e la deduzione - trovano conferma nell'analisi proseguita per l'esercizio in riferimento (1988): oltre il 60% delle province e poco meno dei comuni presentano un aumento delle percentuali delle spese sopra indicate sull'ammontare delle entrate di parte corrente; per i restanti enti le percentuali sono rimaste in gran parte stabili, e solo per un limitato numero si è avvertita una riduzione dell'incidenza.

Ciò conferma che, progressivamente, una sempre più consistente quota delle risorse correnti risulta destinata a spese non comprimibili, che tendono ad impegnare - per la loro caratteristica di continuità - le gestioni future. Gli aumenti si riscontrano generalmente nell'ordine di 2-3 punti percentuali, ma non sono pochi gli enti che superano ampiamente dette oscillazioni.

La Corte, pertanto, non può che confermare il giudizio, già manifestato nella scorsa relazione, che siffatta progressiva tendenza all'irrigidimento dei bilanci corrisponde a motivi strutturali delle gestioni ed è connotata da sostanziale irreversibilità del fenomeno (solo in pochi casi è dato riscontrare una inversione di tendenza).

Passando ad una più dettagliata esposizione, si osserva quanto segue.

## **2.2 Amministrazioni provinciali**

Anche per l'esercizio finanziario in riferimento si è accertato per le province che l'incidenza globale delle spese per personale, interessi passivi e quote rimborso prestiti oscilla, per una metà degli enti, tra il 40 ed il 55% delle entrate correnti, ma è cresciuto il numero degli enti per i quali tale percentuale di incidenza supera il 55%, con qualche punta anche del 70%.

Nell'articolazione ponderata delle due diverse componenti che determinano le citate percentuali, cioè spese per il personale e spese per l'indebitamento, si rileva, anche per questo esercizio, che ad una più elevata incidenza (oltre la soglia del 55%) si accompagna per gli enti del nord e del centro una consistente incidenza per indebitamento, mentre per il sud e le isole l'aumento per l'indebitamento è meno elevato di quello per spese di personale. Da ciò la considerazione che nelle aree nord e centro un maggior assorbimento di entrate correnti trova giustificazione più nell'impiego di somme per investimenti, mentre nel sud e nelle isole esso è determinato da destinazione delle somme spese per remunerazione del fattore lavoro.

Oltre la metà degli enti presenta anche un aumento in percentuale delle spese di amministrazione generale, anche se non necessariamente in parallelo con l'aumento dell'incidenza percentuale delle voci di spesa per personale ed indebitamento.

L'aumento è generalmente contenuto (1%, con rare punte maggiori), ma non può ignorarsi che i valori evidenziati negli esercizi precedenti erano già elevati; non si riscontra quindi, in genere, nelle gestioni alcun miglioramento, ma anzi, raffrontando i dati con quelli degli esercizi 1986 e 1987, si constata che è crescente il numero di province che accusa incrementi percentuali di tale voce di spesa sulle entrate correnti.

Da rilevare che le amministrazioni con percentuali in aumento sono più numerose nel nord e nel centro, che nelle altre zone territoriali.

In conclusione, provvedendosi con la presente relazione ad un aggiornamento dei dati rilevati anche negli esercizi precedenti per l'evidenziazione di fenomeni gestionali, può affermarsi che le linee di sviluppo dei fenomeni stessi evolvono verso un aggravamento della rigidità dei bilanci, per la destinazione di maggiori quote di entrate correnti sia a spese di personale e di indebitamento, sia a spese di amministrazione generale.

### **2.3 Comuni**

Dall'esame degli analoghi fenomeni presso i comuni si evince una diversità di risultati secondo i diversi raggruppamenti territoriali; risultati che non si discostano però sensibilmente da quelli già evidenziati per gli esercizi 1986 e 1987.

Quanto al dato dell'incidenza delle spese per personale e per indebitamento, globalmente considerate, si è già detto nelle considerazioni generali (§ 2.1) che poco meno del 60% dei comuni presenta un aumento, rispetto all'esercizio precedente, dell'ordine normalmente di 1-2 punti percentuali: l'esame per zone territoriali mostra che tale aumento interessa la metà dei comuni della zona nord-occidentale; il 68% dei comuni della zona nord-orientale; il 47% dei comuni del centro; il 69% di quelli del sud e, infine, solo il 36% dei comuni delle isole.

Il che significa che oltre i due terzi dei comuni esaminati delle regioni dell'area nord-orientale e del sud vedono ridursi la già limitata disponibilità di risorse, risultante dal saldo tra le entrate correnti e le spese per personale e indebitamento, da destinare al soddisfacimento di nuovi e/o diversi bisogni della collettività.

Si riferiscono, secondo le aree individuate, le risultanze sintetiche considerando le variazioni sull'esercizio precedente.

### **2.3.1 Area nord occidentale**

Per i comuni dell'area si evidenzia immediatamente la riduzione della fascia di enti per i quali le spese di personale e per indebitamento insieme sono inferiori al 55% delle entrate correnti, e viceversa l'ampliamento della fascia di enti per i quali la percentuale di tali spese è superiore al 60%: mentre infatti nell'esercizio precedente i comuni della prima fascia erano il 52% del totale, nel 1988 costituiscono il 43%; quelli della seconda fascia, invece, con valori di notevole elevatezza, costituiscono il 36% rispetto al 29% del 1987. Qualche caso estremo, nelle fasce demografiche basse di comuni, si connota per incidenze percentuali anche del 66, 67 e oltre 70% delle entrate correnti.

Per le spese di amministrazione generale si rileva un diffuso aumento del rapporto con le entrate correnti: il 48% degli enti presenta aumenti, il 34% ha stabilità del rapporto; diminuzioni percentuali sono riscontrabili solo nel 18% degli enti.

Tra i comuni con aumenti si rinvengono anche numerosi capoluoghi di provincia.

### **2.3.2 Area nord-orientale**

Per i comuni dell'area in esame si è accertato un modesto ampliamento della fascia degli enti con percentuali di spese per personale e indebitamento superiori al 60%, ed analogo ma più consistente ampliamento (da 35 a 41%) della fascia degli enti con percentuali di spese inferiori al 55% delle entrate correnti.

Tra gli enti della prima fascia, tuttavia, si riscontrano comuni con valori molto elevati (da 67 a 71% di incidenza), per cui il fenomeno della rigidità dei bilanci, se per estensione della base può aver subito una lieve flessione, sotto il profilo della rilevanza in sé presenta una accentuazione. Tenuto conto, infatti, degli elevati valori accertati per i comuni della prima fascia, e della circostanza che, comunque, poco meno dei due terzi di tutti gli enti presenta incidenza delle spese in questione di oltre il 55% sulle entrate correnti, non può che sottolinearsi la necessità di una maggiore attenzione alle componenti che determinano detti risultati.

A ciò si aggiunga la considerazione che aumenti percentuali si registrano anche per le spese di amministrazione generale, per il 41% degli enti, mentre quelli che conservano una stabilità di percentuali sono il 43% del totale; solo un numero modesto di enti ha realizzato un miglioramento espresso da una diminuzione dell'incidenza percentuale.

Tra gli enti con percentuali in aumento si rinvengono, anche per tale zona territoriale, molti comuni capoluogo di provincia.

### **2.3.3 Area centro**

Per i comuni dell'area non si segnalano apprezzabili variazioni per quanto riguarda le percentuali di incidenza globale delle spese di personale e di indebitamento sulle entrate correnti.

Ciò non significa che la situazione possa considerarsi con tranquillità, dati i valori già notevolmente poco equilibrati riscontrati negli esercizi precedenti. Infatti ancora il 70% degli enti (nell'esercizio 1987 erano il 71%) presenta percentuali di incidenza delle spese in questione superiori al 55% delle entrate correnti, e ben il

50% (nel 1987 erano il 53%) supera percentuali del 60%, con punte oltre il 70 e fino al 74%.

Nella evoluzione del triennio 1986-1988, tuttavia, è ravvisabile una tendenza al miglioramento, in quanto il numero dei comuni con percentuali di incidenza delle spese del 55 ed oltre sulle entrate correnti regredisce dal 79% del totale dell'esercizio 1986, al 71% del 1987 ed al 70% del 1988; quello, poi, dei comuni con percentuali di incidenza superiori al 60%, regredisce dal 59% del 1986, al 53% del 1987 ed al 50% del 1988.

Risultati meno negativi si riscontrano per le spese di amministrazione generale, per le quali solo il 22% degli enti espone aumenti delle percentuali di incidenza sulle entrate correnti; il 38% presenta percentuali stazionarie, ed il 40% infine diminuzioni percentuali: tra questi anche tre capoluoghi di provincia.

#### **2.3.4 Area sud**

Anche per l'area in esame si nota un fenomeno già riscontrato in qualche altro raggruppamento regionale: riduzione del numero di comuni con più basse percentuali di incidenza delle spese per personale ed indebitamento sulle entrate correnti, e ampliamento invece del numero degli enti con più alte percentuali, con accentuazione di un trend assolutamente negativo.

I primi passano infatti dal 47% del totale dell'esercizio 1987 al 36% del 1988; i secondi dal 29% del 1987 al 36% del 1988. Gli aumenti delle percentuali sono più frequentemente di 4-5 punti, con oscillazioni però anche superiori, con due valori decisamente patologici di 38 e 20 punti, in due comuni della Campania. Complessivamente gli enti con percentuali superiori al 55% sono oltre i due terzi del totale, e pertanto il fenomeno di rigidità dei bilanci può ritenersi territorialmente molto diffuso.

L'elemento genetico dell'aumento globale è più frequentemente ravvisabile nell'aumento delle spese per il personale, più che di quelle per indebitamento, secondo una tipologia già accertata per gli esercizi 1986 e 1987.

Complessivamente l'evoluzione del fenomeno in osservazione nel triennio 1986-1988 è decisamente negativa: riduzione degli enti con percentuali di spesa inferiori al 55% delle entrate correnti dal 45% del 1986, al 47% del 1987, al 36% del 1988; aumento dei comuni con percentuali superiori al 60% dal 27% del 1986, al 29% del 1987, al 36% del 1988.

L'area si dimostra anche quella con maggior numero percentuale di comuni che presentano aumenti delle spese di amministrazione generale sulle entrate correnti: oltre la metà degli enti espone aumenti dell'incidenza di tali spese, generalmente di 1 o 2 punti percentuali; un altro 25% espone percentuali invariate; poco meno del quarto dei comuni realizza una diminuzione percentuale delle spese in questione.

### **2.3.5 Area isole**

Il fenomeno che si evidenzia per l'area in esame è costituito dalla conferma del numero dei comuni nei quali la percentuale di incidenza è superiore al 55%, ma anche dalla riduzione di quelli in cui la percentuale è più elevata (oltre il 60%).

Da rilevare che in un capoluogo di provincia si rinviene una incidenza percentuale del 72%, con elevatissimo aumento sugli esercizi precedenti, determinato quasi esclusivamente da aumento delle spese per personale.

Anche per altri enti nei quali si riscontra, sugli esercizi precedenti, aumento di detta percentuale, l'elemento genetico è da ravvisare soprattutto nelle spese per il personale. Tale circostanza induce a ritenere che solo apparentemente il raffronto tra l'esercizio 1988 ed i precedenti è favorevole, data la destinazione delle

maggiori risorse impegnate sulle entrate correnti, non rivolta a spese di investimento.

Inoltre anche per l'area in esame si è accertato un aumento delle spese di amministrazione generale in oltre la metà degli enti, e la loro stazionarietà in almeno un quarto di essi: solo nel 25% dei comuni si riscontra una diminuzione.

## **2.4 Conclusioni**

Dai dati dell'indagine emerge conclusivamente che:

- l'aumento dell'incidenza percentuale degli impegni di spesa per personale ed indebitamento, cumulativamente considerati, sulle entrate correnti accertate interessa un numero sempre maggiore di province e comuni;

l'aumento riguarda il 60% di essi (nel 1987 l'aumento riguardava il 49% degli enti); per il restante 40% degli enti molto limitato è il numero di essi in cui detta incidenza è in diminuzione, inoltre per la maggior parte essa è rimasta immutata (contrariamente a quanto verificato per gli esercizi precedenti).

Data la progressiva accentuazione del fenomeno nel triennio 1986-1988, sembra potersi confermare la considerazione espressa nella precedente relazione dell'esistenza di cause strutturali del fenomeno, e della sostanziale irreversibilità di esso:

- per le province si è ampliata la fascia di enti per i quali gli impegni di spesa in questione superano il 60% delle entrate correnti, e per gli enti in cui più elevata è l'incidenza delle spese stesse, l'aumento nelle province del nord e del centro è direttamente proporzionale agli impegni sia per personale che per indebitamento; nelle province del sud e delle isole invece l'aumento globale è direttamente proporzionale alle spese per personale, ma inversamente proporzionale alle spese per indebitamento;



- per le province, inoltre, si è riscontrato aumento in percentuale delle spese di amministrazione generale per oltre la metà di esse, in una misura abbastanza modesta ma che va ad aggiungersi ai valori già elevati degli esercizi 1986 e 1987;
- per i comuni l'aumento delle percentuali di incidenza delle spese per personale ed indebitamento sulle entrate correnti è variamente distribuito secondo le aree territoriali, con maggiore rilevanza per l'area nord-orientale (68% dei comuni) e per il sud (69% dei comuni), ma con più contenuta misura per le isole (36% dei comuni);
- per i comuni dell'area nord-occidentale e del sud si riscontra un consistente ampliamento della fascia degli enti nei quali gli impegni di spesa in questione superano il 60% delle entrate correnti, e quindi un ampliamento del numero di comuni con maggiore rigidità di bilancio. Per le altre aree il fenomeno è meno marcato;
- per i comuni di quasi tutte le aree geografiche si riscontra un aumento percentuale delle spese di amministrazione generale, con maggior numero nell'area del sud (oltre la metà dei comuni) ed a seguire nelle aree nord-occidentale (48% degli enti) e nord-orientale (41%).

Sulla base dei dati esaminati deve necessariamente concludersi che le entrate correnti degli enti - province e comuni - sono progressivamente ed irreversibilmente assorbite da quote crescenti di spese per personale e per indebitamento (interessi e quote capitale), e che quindi, data l'uniformità del fenomeno nel triennio considerato (1986-1988), ben poche risorse possono essere destinate alla soddisfazione di nuove, diverse o preminenti esigenze delle collettività, ove non si attivino, sia dalle istanze locali sia da quelle statali, meccanismi e strumenti che consentano più adeguate dotazione ed articolazione dei bilanci degli enti locali.

**3. L'attendibilità del risultato di amministrazione in relazione alla fondatezza dei residui attivi**

L'esperienza maturata dalla Sezione nell'esame dei conti, in ordine ai risultati globali delle gestioni degli enti locali, ha condotto alla individuazione del costante fenomeno dei disavanzi delle gestioni di competenza in contrapposizione ai dati complessivamente positivi del risultato di amministrazione.

E' stato infatti constatato, ed è stato rilevato anche nelle relazioni degli anni precedenti, come un'altissima percentuale di province e comuni, al termine dell'esercizio finanziario, presenta gestioni di competenza deficitarie contemporaneamente a consuntivi chiusi con avanzo di amministrazione.

E' da tener presente che, nel sistema di bilancio di competenza "misto", quale quello adottato dagli enti locali, il risultato di amministrazione scaturisce dalla somma algebrica dei dati della gestione di competenza e di quelli della gestione dei residui, cosicché le risultanze finali dei conti consuntivi risultano nettamente influenzate dalle gestioni dei residui degli anni precedenti ed un notevolissimo numero di enti attraverso la gestione dei residui riesce a riequilibrare le risultanze negative della gestione di competenza, pervenendo a risultati di amministrazione di segno positivo pur in presenza di risultati altamente negativi della gestione relativa alla competenza del medesimo anno di riferimento.

L'incidenza sul risultato di amministrazione della gestione dei residui può diventare tanto più deviante se si considera la notevole ampiezza della mole dei residui che in alcuni enti eguaglia gli importi della gestione di competenza ed il cui volume è continuato a crescere nel corso di questi ultimi anni.

Tenuta presente la decisiva influenza che la gestione dei residui esercita nella determinazione del risultato di amministrazione, per verificare l'attendibilità di quest'ultimo, la Sezione ha ritenuto di continuare nell'esame particolareggiato, già

intrapreso nell'anno precedente, della gestione dei residui per accertare attraverso la verifica del tasso di smaltimento, la loro effettiva attitudine a tramutarsi in riscossioni e pagamenti a breve termine che in ultima analisi è il metro normale di constatazione della loro reale fondatezza.

Anche quest'anno l'attenzione è stata rivolta ai soli residui attivi nella considerazione che è apparso poco verosimile che gli amministratori abbiano interesse a mantenere in bilancio o a fare lievitare un dato negativo quale quello del residuo passivo che è sottoposto tra l'altro ad automatica eliminazione attraverso l'istituto della perenzione amministrativa.

Quanto ai residui attivi, la finalità dell'indagine ha consentito di escludere da ogni accertamento i residui rappresentati dalla giacenza esistente presso la sezione di tesoreria provinciale e quelli relativi alla gestione degli investimenti. Sui primi non si è ravvisato motivo di dubitare della loro fondatezza trattandosi di dati sui quali è da escludere ogni deviante manovrabilità. In merito ai secondi, in considerazione del fatto che, sulla base di precedenti indagini svolte dalla Sezione, i residui attivi del comparto investimenti sono regolarmente bilanciati da corrispondenti residui passivi di pari importo e quindi i loro dati risultano ininfluenti sul risultato di amministrazione.

Infatti, nel comparto investimenti, gli accertamenti dell'entrata (per mutui o per trasferimenti in conto capitale) avvengono in concomitanza con l'iscrizione di impegni di pari importo, sicché i residui attivi e passivi del comparto risultano anch'essi normalmente di pari importo.

Per i suesposti motivi l'attenzione è stata focalizzata sui residui attivi dei rimanenti comparti dell'entrata e precisamente sui residui per entrate tributarie, per trasferimenti correnti, per entrate extratributarie e per partite di giro, con l'avvertenza che l'indagine è stata condotta su un campione ragionato di enti

suddivisi in cinque aree geografiche comprendenti tutti i comuni di maggiore dimensione (da 60.000 abitanti in su), un terzo delle province rappresentative di tutte le regioni, oltre a comuni di minore entità demografica rappresentativi di tutte le province e di tutte le classi demografiche (sulla metodologia della costituzione del campione di enti si rinvia al paragrafo I di questo cap. II).

Fra i comparti dell'entrata presi in esame quello che presenta un'elevata entità dell'ammontare dei residui attivi, oltre che la più bassa percentuale di smaltimento, è quello delle partite di giro, cioè in via principale delle gestioni per conto di terzi (oltreché dei depositi cauzionali e delle somme destinate alla gestione economato) come espressamente previsto dall'art. 7 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, che stabilisce altresì che "le entrate e le spese che si effettuano, per conto terzi costituiscono nello stesso tempo un debito ed un credito per l'ente locale". L'assoluta automatica corrispondenza fra entrata e spesa, sancita dal citato art. 7, significa che ogni riscossione fa sorgere automaticamente per l'ente locale l'onere di pagare immediatamente ad un determinato creditore lo stesso importo riscosso e, viceversa, ad ogni pagamento effettuato corrisponde il diritto incondizionato dell'ente ad ottenere il rimborso immediato della stessa somma da parte di un determinato debitore. L'interconnessione fra entrata e spesa e la contestualità del sorgere del diritto al rimborso o dell'onere del pagamento al verificarsi dell'uscita o dell'entrata in conto di terzi dovrebbe comportare la logica conseguenza che nelle gestioni delle partite in conto terzi, che, come sopra detto, costituiscono la più rilevante espressione delle partite di giro, non dovrebbero prodursi residui, salvo che per ipotesi marginali.

La realtà che emerge dall'indagine condotta dimostra invece che l'entità dell'ammontare dei residui attivi per partite di giro è la più alta, dopo quella per le entrate extratributarie, fra i comparti esaminati, e che la percentuale di riscossione

- tasso di smaltimento - dei residui attivi degli anni precedenti è stata, nel corso dell'esercizio 1989, molto bassa essendosi attestata al livello medio generale nazionale del 22,03%, con percentuali ancora più basse per le aree meridionale (10,93%) ed insulare (13,67%). Appena superiore al livello nazionale è stato accertato il tasso di smaltimento dell'area geografica centrale (20,95%) e dell'area nord-orientale (25,86%) mentre raggiunge una percentuale appena accettabile di riscossioni l'area nord-occidentale (47,96%).

Dalle aggregazioni a carattere regionale risulta che il più alto tasso di smaltimento è stato raggiunto dai comuni della regione Piemonte (72,45%) mentre le più basse percentuali di riscossioni si sono verificati fra i comuni della regione Calabria (7,34%), della regione Campania (8,84%) e della regione Basilicata (9,00%).

Tra le province è stato registrato un fenomeno opposto: quelle delle aree meridionale ed insulare hanno raggiunto un tasso di smaltimento, rispettivamente del 66,25% e del 59,85%, più alto di quelle delle aree nord-occidentale (45,28%) e centrale (8,10%) mentre l'area nord-orientale si è attestata nel 65,75%.

L'elevata consistenza della massa dei residui attivi e la loro bassa percentuale di riscossione fa sorgere dubbi sulla possibilità che gli stessi, nella loro generalità,, possano tramutarsi in effettiva entrata dell'ente ed autorizza il sospetto della collocazione, fra partite di giro, di poste contabili estranee alla tipologia tecnico-giuridica della fattispecie, inserite al fine di trovare fittizia copertura finanziaria per l'erogazione di spese prive di stanziamento sui capitali di pertinenza. E' infatti stato accertato, nell'esame delle singole gestioni, che, in concomitanza con una grande massa di residui attivi, si riscontrano voci di notevole entità con denominazioni assolutamente generiche quali "gestioni in conto terzi" ovvero "spese anticipate in conto terzi" senza ulteriori specificazioni e quindi di difficile

decifrazione sulla base del conto consuntivo. Il loro perpetuarsi nella successione degli esercizi finanziari, senza che si tramutino in effettive riscossioni, è sicuramente indice di comportamenti erronei che inficiano le risultanze finali dei conti consuntivi.

Passando al comparto delle entrate tributarie deve rilevarsi che qualora l'ente locale accertasse con scrupolosità e precisione le somme dovute dai contribuenti, il tasso di smaltimento dei residui attivi iscritti in bilancio all'inizio di esercizio dovrebbe avvicinarsi al 100%, tenuto conto, salvo marginali eccezioni per i casi di insolvenza, dei procedimenti di particolare cogenza offerti in materia di riscossione dall'ordinamento giuridico. Sulla base di tale premessa, in ogni anno dovrebbe riscontrarsi il quasi totale smaltimento dei residui relativi agli accertamenti effettuati nell'esercizio precedente.

L'esame dei conti consuntivi 1989 effettuato dalla Sezione fa rilevare invece come molti enti riescono a tramutare in effettiva entrata solo una minima parte dei residui attivi delle entrate tributarie. Così due grandi comuni del Lazio nel 1989 hanno registrato un tasso di realizzazione intorno al 15% e vicini a tale percentuale di realizzazione si sono riscontrati comuni in Sardegna ed in Sicilia dove addirittura una amministrazione comunale di notevole entità demografica ha riscosso solo l'1,88% dei residui stanziati.

Procedendo per aree geografiche quella che globalmente ha registrato il più basso tasso di smaltimento è stata l'area centrale (31,60%) seguita dall'area insulare (48,01%) e dell'area meridionale (57,81%) mentre le aree geografiche nord-orientale e nord-occidentale si sono attestate su percentuali di realizzazione molto vicine ad un modello ideale consono con la natura della categoria dei residui di cui trattasi (rispettivamente hanno realizzato l'86,38% e l'84,94% dei residui stanziati).

Dalle aggregazioni a carattere regionale è risultato confermato l'andamento per aree geografiche sopra descritto: infatti tutte le regioni delle aree del nord hanno registrato tassi di smaltimento superiori all'80% mentre le regioni delle aree centrale, meridionale ed insulare si sono attestate su tassi di smaltimento inferiori al 50% con le eccezioni delle regioni Sardegna (86,32%), Abruzzo (85,10%), Puglia (73,71%), Molise (65,56%) e Toscana (56,70%).

Le regioni che hanno registrato i più bassi tassi di smaltimento sono risultate il Lazio (16,35%), la Sicilia (36,86%) e l'Umbria (34,22%).

Estrapolando dalle aggregazioni generali le amministrazioni provinciali, si è constatato come queste raggiungono, a differenza dei comuni, tassi di smaltimento non lontani e spesso più alti del 90% avvicinandosi, in tutte le aree geografiche, al modello ideale dello smaltimento quasi totale dei residui attivi del comparto tributario iscritti in bilancio all'inizio dell'esercizio finanziario.

Pur con le rilevate eccezioni della gran maggioranza delle amministrazioni comunali delle aree del nord e delle province in generale, i risultati dell'indagine sopra esposti mostrano un panorama globalmente negativo sul comportamento degli amministratori locali in materia di smaltimento dei residui attivi delle entrate tributarie, tenuto conto del basso tasso di realizzazione che a livello nazionale globale, sul campione rappresentativo di enti esaminati, raggiunge appena il 57,93% ed è lontano da quello che, per la natura dell'entrata, dovrebbe essere perseguito. Il che sta a significare che gli amministratori locali, specialmente in alcune aree del paese, non pongono la dovuta accuratezza nell'accertamento tributario, effettuandolo con sistematica larghezza, che si tramuta poi nell'impossibilità materiale della riscossione e nei casi non sporadici di bassissime realizzazioni e induce a sospettare più che a una semplice "larghezza" negli accertamenti ad una

vera e propria forzatura delle previsioni con iscrizione di accertamenti fittizi per allineare le entrate all'esigenza del formale pareggio del bilancio.

Per quanto attiene ai residui attivi per trasferimenti correnti, l'esame dei conti consuntivi ha permesso di accertare che, a livello nazionale, gli enti locali hanno riscosso, nel corso dell'anno 1989, l'81,25% dei crediti vantati nei confronti dello Stato, mentre la percentuale si abbassa al 63,80% se si considera l'insieme dei residui attivi per trasferimenti, comprensivi quindi dei trasferimenti da parte delle regioni. Ciò sta ad indicare, da una parte, un ottimale tasso di smaltimento dei residui per trasferimenti statali e, dall'altra, che gli enti hanno incontrato difficoltà nel tramutare in riscossioni le aspettative nei confronti delle regioni.

Dalle aggregazioni per aree geografiche è risultato che il livello minimo di riscossioni sul totale dei trasferimenti si è registrato nell'area insulare (44,15%), nella quale tuttavia il tasso di smaltimento dei residui attivi per trasferimenti statali è stato del 78,49%.

Una percentuale di riscossione molto bassa dei trasferimenti regionali si è registrata quasi uniformemente, in tutte le aree geografiche, per le amministrazioni provinciali, e ciò porta a constatare le difficoltà incontrate dalle regioni nel trasferire sia alle province che ai comuni le somme spettanti (e verosimilmente comunicate) necessarie principalmente per far fronte agli oneri derivanti dalle numerose funzioni regionali delegate agli enti locali.

Passando in ultimo al comparto dei residui del titolo III dell'entrata, concernenti prevalentemente i proventi dei servizi pubblici ed i redditi patrimoniali, è da rilevare subito che l'esame compiuto porta a constatare un bassissimo e generalizzato tasso di smaltimento. A livello nazionale il totale degli enti del campione, nel corso del 1989, ha riscosso mediamente appena il 35,97% dei residui attivi del comparto, percentuale che si innalza di pochissimo per il complesso dei



comuni (36,93%) e si abbassa notevolmente per il complesso delle province (21,66%).

La bassa percentuale di smaltimento si verifica in tutte le aree geografiche, considerato che il più alto tasso di riscossioni risulta raggiunto nell'area nord-orientale con il 43,17%, scendendo fino al 20,81% nell'area insulare. A livello regionale soltanto i comuni di pochissime regioni riescono a superare la soglia del 50% di smaltimento (Liguria 52,41%; Friuli Venezia Giulia 58,73%; Marche 54,20%; Abruzzo 54,16%; Molise 56,07; Basilicata 55,79%) mentre i comuni di tutte le altre regioni raggiungono percentuali inferiori fino a pervenire addirittura al 2,65% in Calabria ed al 15,77% in Sicilia.

I dati sopra esposti dimostrano come gli enti locali non riescono a tramutare in effettiva entrata le somme accertate in un comparto che concerne le entrate cosiddette proprie dell'ente e che, affidato alla esclusiva iniziativa locale, dovrebbe ingenerare l'aspettativa di una scarsa formazione di residui e di un elevato smaltimento di quelli formatisi. La realtà dei dati dimostra che, specie nelle aree meridionali, gli enti, oltre a fornire all'utenza servizi pubblici notoriamente di scadente livello, non riescono a tramutare in entrata i corrispettivi prefissati con gli accertamenti e non riescono a riscuotere, se non in minima parte, il reddito che normalmente dovrebbe offrire il patrimonio di cui sono titolari.

Conclusivamente l'analisi condotta sul tasso di smaltimento dei residui attivi dei settori dell'entrata più significativi, al fine che la Sezione si è proposto, dimostra che i residui attivi iscritti in bilancio non corrispondono, nella generalità dei casi, a crediti di pronta e sicura riscossione; il loro ridotto tasso di smaltimento ed il loro accumularsi nel corso degli anni per via della mancanza di un automatico svecchiamento, previsto invece per i residui passivi che soggiacciono alla perenzione amministrativa, fa sì che i loro ammontari non corrispondano in gran

parte ad effettive poste attive dell'ente, idonee a bilanciare realmente le poste passive del bilancio. La mancanza di certezza del loro trasformarsi in effettiva entrata per l'ente fa sì che i dati relativi al loro ammontare iscritti nei conti consuntivi non offrano la credibilità necessaria per farli configurare nella loro globalità quale attivo dell'ente, con la conseguenza di far perdere certezza al dato finale consuntivo rappresentato dal risultato di amministrazione.

Quest'ultimo già di per sé non idoneo a rappresentare, nell'attuale sistema di scrittura dei consuntivi, il veritiero stato di salute degli enti a causa della mancata considerazione nella sua determinazione del diffuso fenomeno dei debiti fuori bilancio, resta ulteriormente condizionato dall'influenza fuorviante della grande massa dei residui attivi di difficile ed incerta riscossione.

Non può sottacersi, pertanto, la necessità di una più adeguata e rigorosa disciplina per la rappresentazione, la classificazione e lo smaltimento dei residui, che tenga conto anche della natura delle varie entrate e che, oltre ad offrire agli stessi amministratori degli enti un quadro più chiaro delle risorse acquisibili, consenta di dare certezza, significatività e trasparenza al sistema di contabilità ed ai conti degli enti locali, disciplina che potrebbe trovare occasione di emanazione nell'approvazione della normativa organica sull'ordinamento finanziario e contabile di cui è menzione negli articoli 55, primo comma, e 59, quinto comma, della nuova legge 8 giugno 1990, n. 142, sulle autonomie locali.

#### **4. Il Personale**

##### **4.1 Piante organiche**

L'assetto organizzativo delle amministrazioni locali ha costituito oggetto di analisi da parte della Sezione fin dalla prima relazione.

Specifica attenzione è stata riservata ai piani generali di riorganizzazione degli uffici e dei servizi, tendenti alla individuazione di una nuova struttura dell'ente locale che consentisse un miglior livello qualitativo ed un adeguato volume quantitativo di pubblici servizi. Attente verifiche sono state operate nelle precedenti relazioni in ordine alle specificazioni strutturali volute dal legislatore - pur nel rispetto delle autonomie - per il conseguimento del fine.

Come è noto, il compito di garantire la perequata espansione organizzativa, richiesta dalle amministrazioni, è stato demandato alla Commissione centrale della finanza locale.

L'attività del consesso - come esposto nelle precedenti relazioni - è stata teleologicamente orientata a realizzare un rapporto stabile fra dipendenti in organico e popolazione.

Senonché, come può evincersi segnatamente dalla relazione dello scorso anno (cfr. pag. 298 e segg.) l'espansione delle piante organiche, e, quindi, i rapporti dipendenti popolazione, si discostano notevolmente dai valori medi nazionali nel territorio della regione Siciliana, dove siede con competenza esclusiva una Commissione regionale per la finanza locale.

Poiché la materia, secondo la nuova legge sulle autonomie locali (art. 51), sarà demandata ai regolamenti di competenza delle singole amministrazioni in armonia con i poteri di autoorganizzazione degli enti, ritiene la Sezione - a chiusura del ciclo in esame - di dar conto delle motivazioni poste a base della

enunciata discrasia specificatamente richiamata soprattutto nel proprio documento dello scorso anno (cfr. pag. 301).

Alla Commissione regionale sono conferite (D.P.R. 19 dicembre 1956, n. 977, in tema di norme di attuazione dello statuto siciliano in materia di enti locali), limitatamente al territorio regionale, le stesse funzioni che in campo nazionale competono alla C.C.F.L.. In mancanza di norme cogenti in materia di dotazioni organiche degli enti locali si sono verificate sproporzioni numeriche tra dotazioni organiche di enti di pari dimensioni.

Tuttavia, il consesso autodisciplinò i propri poteri anche alla stregua di una pronuncia del Giudice delle leggi (Corte costituzionale, sent. n. 149 del 1981) che asseriva essere la Commissione "chiamata ad assicurare che l'espansione organizzativa..... non gravi eccessivamente sulla pubblica finanza" e soggiungeva che "l'esame demandato alla Commissione" .....doveva essere "assistito da idonei parametri di valutazione".

La Commissione regionale - in base a quanto riferito con cortese disponibilità dall'assessorato degli enti locali regionale - previa comparazione con le medie nazionali, ricavate dalle pubblicazioni curate dal Ministero dell'interno, rilevò che le piante organiche degli enti siciliani erano sottodimensionate rispetto a tali medie e, pertanto, ha proceduto, nell'esame dei piani di ristrutturazione progressivamente esaminati, ad una graduale dilatazione degli organici per realizzare il riequilibrio comparativo.

Allo stato, le dotazioni degli enti locali siciliani, come più volte riscontrato, sono più elevate rispetto alle medie nazionali.

Concorrono a spiegare la divergenza alcuni elementi individuati dalla

Commissione regionale, quali:

- la tendenza diffusa alla dilatazione delle funzioni degli enti locali su scala nazionale;
- il trasferimento generalizzato di funzioni regionali ai comuni voluto dalla legge regionale n. 1 del 1979, nonché quello specifico attinente ai servizi sociali, di cui alla legge regionale n. 22 del 1986;
- la scarsa diffusione nella regione dell'impiego non di ruolo prodromico, nelle altre aree, all'ampliamento delle piante organiche;
- la gracilità del tessuto economico che implica la necessaria gestione diretta di servizi che per legge potrebbero essere affidati ai privati;
- la scarsa diffusione e l'esiguo numero di gestioni consortili.

In relazione a tali indirizzi le dotazioni organiche degli enti locali in Sicilia sono potenzialmente sovradimensionate rispetto alla media nazionale, mentre i livelli effettivi di copertura sono del tutto non soddisfacenti.

Dal 1987, la C.R.F.L. ritenne ormai definita la fase di espansione quantitativa degli organici presso la maggioranza degli enti e quindi ulteriori deliberazioni di incremento degli organici venivano approvate (risoluzione adottata l'11 novembre 1987) solo se gli enti richiedenti palesavano evidenti divari rispetto alle medie.

Anche delibere concernenti l'istituzione di specifiche figure professionali, collegate a nuovi compiti istituzionali, fuori dai casi marginali sopra previsti, davano luogo a motivate decisioni negative con invito a rideliberare l'istituzione dei posti reputati indifferibili con contestuale soppressione di altri la cui copertura fosse meno pressante.

Questa possibilità realizzabile quando erano disponibili numerosi posti vacanti ed era agevole decidere la istituzione di nuovi posti previa soppressione di

altri vacanti deve ora ritenersi preclusa, poiché la legge regionale (n. 2 del 1988) impone di mettere a concorso tutti i posti disponibili e quindi la soppressione viene ammessa in tempi lunghi solo nei limiti del turn-over.

#### **4.2 Personale in servizio**

In tema di personale in servizio occorre preliminarmente osservare che durante il periodo di riferimento (triennio 1986-1988) tale personale non presenta variazioni di rilievo. Infatti, secondo il censimento del Ministero dell'interno, che rappresenta fra l'altro la consistenza complessiva del personale in servizio presso le province ed i comuni al 31 dicembre 1986 ed al 30 giugno 1988, si può riscontrare una variazione in aumento del 6,84% per le province e, di poche migliaia di unità, contenuta nella percentuale del 2,05% (cfr. Relazione dello scorso anno, pag. 662 e segg.) per quanto concerne i comuni.

Deve ritenersi che il contenimento sia ascrivibile al blocco delle assunzioni, con limitate facoltà di deroga previste dalle leggi finanziarie dal 1983 al 1987, che non è stato attenuato dalla legge 11 marzo 1988, n. 67, (finanziaria '88, art. 24.2). La parziale liberalizzazione del 1988, infatti, non ha prodotto effetti di rilievo, poiché eventuali assunzioni dovevano essere subordinate alla rilevazione dei carichi funzionali di lavoro ed alla attivazione dell'istituto della mobilità.

Le verifiche condotte dal servizio ispettivo presso il Dipartimento della funzione pubblica per accertare se gli enti locali attivassero o meno le procedure previste dal D.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325, per l'attuazione del principio di mobilità hanno fornito risultati non lusinghieri.

Dalle visite effettuate (nel 1990) presso 16 comuni (6 capoluoghi di regione, 6 capoluoghi di provincia, 4 non capoluogo) e 4 amministrazioni provinciali, è emerso che n. 3 comuni (di cui uno capoluogo) non hanno neanche attivato le

procedure, mentre gli altri enti hanno interpretato la normativa restrittivamente respingendo un elevato numero di domande e mostrando disinteresse all'attuazione della mobilità, per gestire - secondo il citato servizio - "in prima persona l'assunzione del personale".

L'esame dei dati acquisiti sul campione consente di rilevare che nel triennio 1986-1988 la forza personale in servizio ha subito un ridimensionamento presso il 36,2% del complesso degli enti campione.

Le escursioni di variazione oscillano da un minimo dell'1,50% ad un massimo dell'8,6%.

L'indicato fenomeno è riscontrabile presso il 26% delle amministrazioni provinciali distribuite nelle varie aree geografiche.

Altrettanto può affermarsi per il 32% dei comuni, localizzati: nell'area nord occidentale per il 14% circa; nell'area nord orientale per il 16%; nell'area centrale per il 25%; nell'area meridionale e nella Sardegna per il 34%; nella regione Sicilia per l'11%.

Va anche evidenziato che il 40% circa dei comuni della Campania inclusi nel campione - che lo scorso anno presentavano, ipotesi unica nel panorama nazionale, sfondamenti di organico - hanno subito nel triennio riduzioni di personale in servizio variabili dal 2% al 4,8% circa ed in termini assoluti di qualche migliaio di posti.

Si soggiunge che degli enti siciliani inclusi nel campione il 42% ha subito nel periodo in esame decrementi del personale in servizio compresi tra il 2 ed il 7% circa.

Presso il 10% circa dei comuni le unità di personale in servizio rimangono costanti durante il triennio.

Si riscontrano, invece, aumenti presso il 74% delle province ed il 58% dei comuni. Detti aumenti però si palesano estremamente contenuti perché compresi tra il 2 ed il 7% per le province ed il 2 ed il 16% per i comuni.

Le punte massime di incremento riguardano in ogni caso enti con scoperti vistosi di pianta organica.

#### **4.3 Rapporti dipendenti in servizio/popolazione**

I rapporti dipendenti/popolazione, posti a base della approvazione delle piante organiche da parte della C.C.F.L. al fine di realizzare una perequata espansione organizzativa degli enti, (cfr. Relazione dello scorso anno, pag. 298) hanno fornito alla Sezione strumento valido per esplicitare una nuova indagine svolta non sulle piante organiche, che rappresentano limite virtuale alla potestà di assumere da parte delle amministrazioni, ma sul personale di ruolo e non di ruolo a tempo indeterminato effettivamente in servizio presso gli enti durante il triennio in esame.

E' noto che detti rapporti in riferimento alle piante organiche sarebbero stabilizzati sia per le province (1/740) che per i comuni (1/85) come riscontrato nella Relazione dello scorso anno.

Di tal che, detto rapporto, se riferito al personale effettivamente in servizio, dovrebbe essere più elevato di quello considerato lo scorso anno nel rilievo sia della funzione di contenimento della pianta organica alla capacità di espansione, e quindi di assunzione di personale da parte dell'ente, che degli insufficienti livelli di copertura degli organici più volte denunciati.

Ne consegue che un effettivo armonico sviluppo degli organici ed una ordinata e programmata attività di copertura degli stessi dovrebbero consentire di



rilevare rapporti dipendenti in servizio/popolazione non molto diversificati rispetto a quelli di pianta organica.

L'osservazione della realtà consente di formulare le notazioni che seguono.

Come è evidente, il rapporto dipendenti in servizio/popolazione indica la proporzione tra una unità di personale incardinata nell'ente rispetto al numero dei cittadini virtuali destinatari dei servizi erogati. Detti rapporti oscillano, per le amministrazioni provinciali nel 1986 da 1/632 (che depone per un alto tasso di occupazione) ad 1/1.732 (che dimostra forse incapacità di assumere personale) e per il 1988 da 1/615 ad 1/1.784).

Del complesso delle amministrazioni provinciali in esame il 58% presenta nel triennio un rapporto dipendente popolazione inferiore ad 1/1.000. Esse sono localizzate: il 17% nell'area nord occidentale; il 24% nell'area nord orientale; il 18% nell'area centrale; il 19% nell'area meridionale; il 22% nell'area insulare (esclusivamente in Sicilia) .

Il 42% delle province, invece, presenta un rapporto superiore ad 1/1000 ed una localizzazione del: 18% nell'area nord occidentale; 20% nell'area nord orientale; 28% nell'area centrale; 26% nell'area meridionale; 8% nell'area insulare.

Il rapporto dipendenti/popolazione dei comuni, invece, varia nel 1986 da 1/51 ad 1/269 e nel 1988 da 1/53 a 1/245.

Il 40% dei comuni presenta un rapporto dipendenti in servizio/popolazione inferiore ad 1/100 e tanto depone per un adeguato livello di copertura delle piante organiche ed una apprezzabile capacità di reclutamento, con salvezza di qualche eccezione, poiché non va dimenticato che nell'area centro meridionale, e segnatamente in quella campana, si sono verificate assunzioni per obbligo di legge che hanno determinato, talora, il superamento del limite degli organici.

Gli indicati enti che formalmente presentano un adeguato livello di copertura degli organici, a parte la localizzazione, sono normalmente comuni capoluogo di provincia (65% del complesso). Dei restanti enti, molto numerosi sono quelli ad elevata vocazione turistica.

Gli enti che presentano una sproporzione tra dipendenti e popolazione che può ritenersi sufficiente alle esigenze in quanto proporzionata ai valori standard di pianta organica sono variamente localizzati sul territorio e sono ubicati per: 20% nell'area nord occidentale; 28% nell'area nord orientale; 25% nell'area centrale; 18% nell'area meridionale; 9% nell'area insulare.

Per contro, presso il 60% dei comuni del campione si riscontra un rapporto dipendenti in servizio/popolazione superiore ad 1/100.

Questi comuni, che rispetto agli altri hanno in servizio un minor numero di dipendenti proporzionato alla popolazione, sono ubicati: 26% nell'area nord occidentale; 18% nell'area nord orientale; 12% nell'area centrale; 30% nell'area meridionale; 14% nell'area insulare.

Va rilevato inoltre che il 3% dei comuni inclusi nel campione presenta un rapporto dipendenti in servizio/popolazione superiore ad 1/200.

Dette amministrazioni, che per insufficienza di personale sono al limite del collasso, sono localizzate nelle regioni:

- Lombardia ( 2 comuni di 5<sup>^</sup> classe demografica);
- Veneto (3 comuni di 5<sup>^</sup> e 1 di 6<sup>^</sup> classe demografica);
- Puglia (1 comune di 8<sup>^</sup> classe demografica).

Alla insufficiente copertura degli organici ed alle carenze per qualifiche che postulano specifiche professionalità può ovviarsi con l'assunzione di personale precario.

Nell'ambito del campione preso in esame va rilevato che, nel triennio in esame, non si è verificato un incremento delle assunzioni, che hanno mantenuto un livello costante. Invero, a fronte di un incremento del 10% circa tra il 1986 ed il 1987 presso le province deve rilevarsi una diminuzione di pari consistenza nel terzo anno (1988) di osservazione (in termini assoluti a conclusione del ciclo si riscontra un decremento di 4 unità).

Il personale straordinario complessivamente assunto dai comuni nel triennio ha mantenuto un livello di media uniforme perché a seguito di un aumento del 6% circa tra il 1986 ed il 1987 può riscontrarsi un decremento di quasi pari importo nel terzo anno preso in considerazione.

#### **4.4 Spesa per il personale**

Durante il triennio in osservazione la spesa per il personale presenta su scala nazionale un aumento medio in termini di cassa del 23,54% per le amministrazioni provinciali e del 21,32% per i comuni.

Questi dati normalizzati si discostano vistosamente dai dati limite (5% per il 1987 e 4% per il 1988) entro i quali il Governo in sede programmatica aveva previsto di contenere per il 1987 ed il 1988 l'aumento di spesa per il personale "compresi i rinnovi contrattuali", che avrebbe dovuto comportare un incremento complessivo del 9,2%.

Hanno contenuto gli aumenti entro il 10% solo tre amministrazioni provinciali: una compresa nell'area centrale; una nell'area meridionale; una in quella insulare (regione Sicilia).

Contenimento nel limite indicato si nota pure presso il 6% dei comuni: la maggior parte dei quali (50%) è ubicata nell'area meridionale; gli altri sono siti nelle restanti aree.

ContraZIONE di spesa, peraltro ascrivibile a riduzione del personale in servizio, conseguenziale a cessazioni dal servizio senza sostituzione, si nota presso un comune di 7<sup>a</sup> classe demografica nell'area centrale e due comuni insulari (regione Sicilia) uno di 11<sup>a</sup> classe ed uno di 6<sup>a</sup> classe.

La evidenziata constatazione, anche se di proporzioni estremamente contenute, dimostra l'estrema difficoltà degli enti - dagli stessi più volte denunciata - di realizzare assunzioni.

Incrementi di spesa compresi tra il 10 ed il 30% si sono avuti presso l'80% delle amministrazioni provinciali e comunali variamente distribuite in tutte le aree.

Allarmanti gli incrementi (oltre il 30% e fino al 67%) verificatisi presso il 14% delle province tutte concentrate nell'area meridionale ed insulare (Sicilia) e presso il 12% dei comuni (oltre il 30 e fino all'82%) situati per: 20% nell'area nord occidentale; 8% nell'area nord orientale; 12% nell'area centrale; 38% nell'area meridionale; 22% nell'area insulare concentrati tutti in Sicilia.

Gli aumenti più consistenti riscontrati ascendono al: 49%, (comune di 7<sup>a</sup> classe dell'area nord occidentale); 47% (comune di 6<sup>a</sup> classe dell'area centrale); 48%, 75%, 45% (rispettivamente in 2 comuni di 8<sup>a</sup> classe ed uno di 7<sup>a</sup> classe dell'area meridionale); 82%, 48%, 58% (rispettivamente in comuni di 10<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> classe dell'area insulare - Sicilia -).

Gli indicati aumenti, che contraddicono ogni ragionevole indirizzo di politica economica e di pianificazione dell'espansione della spesa, sono ascrivibili "prima facie" a vari ordini di cause che hanno agito, talora, cumulativamente ed, a volte, alternativamente e che possono sinteticamente così riassumersi:

- aumento del personale in servizio in consistenti percentuali tra il primo ed il terzo anno del triennio;

- incremento sensibile del costo unitario medio del personale (presumibilmente a seguito della messa a regime del trattamento economico conseguente al rinnovo contrattuale);
- incremento sensibile della consistenza del contingente del personale straordinario, durante il 1988.

Va chiarito che in qualche caso si è trattato di adeguamento ai valori medi di costi unitari di personale particolarmente bassi (comune di 6<sup>a</sup> classe dell'area centrale).

Probabilmente fonte di aumento di spesa nel corso del triennio è stata la tornata elettorale amministrativa causativa di elargizioni a fronte di prestazioni straordinarie richieste al personale.

#### **4.5 Incidenza della spesa per il personale su quella corrente**

Non può trascurarsi l'incidenza della spesa per il personale sul titolo della spesa corrente, della quale rappresenta la posta di maggior rilievo e conseguenzialmente fattore di specifica rigidità.

Nel comparto la spesa media per il personale, durante il triennio considerato, si è attestata in termini di cassa su valori del 40% circa.

Da questo dato tendenzialmente si discostano amministrazioni che espongono, in termini di cassa, incidenza di spesa per il personale e confronto con la spesa corrente contenuta in valori pari o inferiori al 35% nel triennio.

L'ipotesi è constatabile presso il 35% delle province ed il 20% dei comuni.

Il 30% delle citate province è sito nell'area nord occidentale; il 30% in quella nord orientale; il 30% in quella centrale; il 10% in quella meridionale.

I comuni sono, invece, situati.

- 38% nell'area nord occidentale;

- 32% nell'area nord orientale;
- 16% nell'area centrale;
- 9% nell'area meridionale;
- 5% nell'area insulare (regione Sicilia).

Va sottolineato che fra questi enti che presentano una incidenza non particolarmente elevata di spesa del personale su quella corrente si possono annoverare: un comune di 11<sup>a</sup> classe e due comuni di 9<sup>a</sup> classe dell'area nord occidentale; tre comuni di 9<sup>a</sup> classe dell'area nord orientale; un comune di 11<sup>a</sup> classe, un comune di 9<sup>a</sup> classe, due comuni di 8<sup>a</sup> classe dell'area centrale; due comuni di 8<sup>a</sup> classe ed uno di 7<sup>a</sup> classe dell'area meridionale; un comune di 9<sup>a</sup> classe ed uno di 8<sup>a</sup> classe dell'area insulare (Sicilia).

Evidenziano nel triennio un'incidenza compresa tra il 35% ed il 40% e comunque non hanno superato il 40% nell'ultima annualità considerata: il 28% delle province variamente distribuite su tutto il territorio ed il 19% dei comuni e tra questi: un comune di 11<sup>a</sup> classe ed uno di 8<sup>a</sup> classe dell'area nord occidentale; un comune di 10<sup>a</sup> classe, due comuni di 9<sup>a</sup> classe ed uno di 8<sup>a</sup> classe dell'area nord orientale; un comune di 10<sup>a</sup> classe ed uno di 8<sup>a</sup> classe dell'area centrale; tre comuni di 9<sup>a</sup> classe dell'area meridionale ed uno di 11<sup>a</sup> classe dell'area insulare (Sicilia).

Espongono nel triennio e, segnatamente, nell'ultimo anno esaminato un'incidenza di spesa del personale superiore al 40% della spesa corrente: il 37% delle amministrazioni provinciali ed il 61% di quelle comunali con punte massime del 51% per le province e del 62% per i comuni. Le indicate punte massime riguardano, comunque, casi sporadici, che non trovano riscontro fortunatamente nella realtà delle altre amministrazioni.

I primati negativi sopra indicati si sono verificati presso un'amministrazione provinciale ed un comune di 6<sup>a</sup> classe dell'area meridionale.

Della provincia citata, ubicata in area sismica, va rilevato che essa presenta un rapporto dipendenti in servizio/popolazione molto basso (1/551), che ha assunto oltre un centinaio di impiegati nel corso del triennio, che presenta un aumento di spesa del personale del 27%, ma che purtuttavia ha un costo unitario medio per unità di personale estremamente contenuto (circa 25 milioni nel 1988).

Il comune, invece, reca un rapporto dipendenti in servizio/popolazione elevato (1/86) e, pertanto, ha dilatato al massimo le proprie possibilità di assumere personale, presenta un incremento sensibile della spesa per il personale dal 1986 al 1988 (20%). Detta amministrazione, però, espone un costo medio per unità di personale nel triennio (25,1 milioni nel 1986; 27,7 milioni nel 1987; 29,4 milioni nel 1988) particolarmente contenuto (v. infra, successivo paragrafo).

Le province che hanno elevata incidenza di spesa per il personale sulla spesa corrente sono site: 20% nell'area nord occidentale; 10% nell'area nord orientale; 20% nell'area centrale; 30% nell'area meridionale; 20% nell'area insulare (Sicilia).

I comuni, invece: 28% nell'area nord occidentale; 12% nell'area nord orientale; 18% nell'area centrale; 31% nell'area meridionale; 17% nell'area insulare.

#### **4.6 Costo per unità di personale**

L'onere finanziario per il personale, normalmente considerato nel suo complesso, ha costituito oggetto lo scorso anno di una indagine intesa a determinarne il costo per addetto.

Nell'impossibilità di esplicitare una ricerca, che tenesse conto delle peculiarità delle amministrazioni e, segnatamente, della distribuzione del personale nelle qualifiche funzionali, la Sezione ha diviso di espletarla determinando il costo unitario per addetto e, cioè, proporzionando l'entità del personale in servizio presso ogni singolo ente alla spesa erogata allo scopo.

Del resto, giova ricordare che la Commissione per il controllo dei flussi di spesa con funzioni di osservatorio del pubblico impiego, sedente presso il Dipartimento della funzione pubblica, nella relazione sulle principali attività svolte nel 1988, ha individuato, fra l'altro, la retribuzione media pro-capite dei dipendenti compresi nel campo di applicazione della legge quadro sul pubblico impiego. La Commissione, in particolare, con riferimento al personale del comparto enti locali, considerate le varie voci retributive - stipendio effettivo, indennità integrativa speciale, straordinario, altre indennità - determina la retribuzione media lorda pro-capite in: 18,5 milioni nel 1986; 20,4 milioni nel 1987; 22,7 milioni nel 1988. Per il 1988, inoltre, il consesso - tenuto conto dell'ammontare del contributo socio sanitario (5,95 milioni) - determina il complesso in lire 30.005.000.

Le cifre enunciate evidenziano una variazione in aumento dal 1986 al 1987 del 10,3% e dal 1986 al 1988 del 23% circa (escluso il contributo sanitario).

La Sezione ritiene utile, quindi, verificare sul campione di enti esaminato la congruità dei dati ricavabili dai documenti acquisiti con riferimento a quelli elaborati dalla Commissione.

Al riguardo è doveroso far presente che la rilevazione di cui qui si riferisce non è perfettamente sovrapponibile a quella dell'osservatorio.

Infatti, la Sezione più che determinare la retribuzione del personale ha inteso ricercare il costo per l'ente pubblico e, pertanto, il calcolo ingloba: assegni



fissi e indennità, compenso per lavoro straordinario, contributi obbligatori a carico dell'ente, indennità di missione.

Inoltre, le rilevazioni dell'osservatorio del pubblico impiego non contemplano i dirigenti che gli enti invece includono nei quadri relativi alla consistenza del personale.

La ricerca è stata condotta sulla base dei certificati a consuntivo prodotti dagli enti, unica fonte della quale possono trarsi i dati relativi al complesso del personale in servizio.

Come è noto, infatti, i bilanci consuntivi non espongono gli indicati elementi numerici.

Frequentemente è stata constatata la imprecisione degli elementi recati da dette certificazioni, che pur sono documenti ufficiali sottoscritti dai sindaci, segretari e direttori di ragioneria.

Pertanto non può escludersi che informazioni non esatte si riflettano sulle notazioni offerte dalla Sezione alla valutazione dell'organo rappresentativo della collettività nazionale.

Occorre, inoltre, specificare - reiterando un'avvertenza già formulata lo scorso anno - che anche i dati finanziari sono stati desunti dai certificati a consuntivo e riguardano i pagamenti (in subiecta materia la cassa è sovrapponibile alla competenza, soprattutto in un ciclo triennale, poiché la formazione dei residui è improbabile e comunque esigua).

Dalla dinamica degli elementi presi in considerazione, come sopra individuati, complessivamente valutati per tutti gli enti del campione, poiché il personale delle province e dei comuni è destinatario delle stesse norme contrattuali e viene unitariamente trattato anche dall'osservatorio del pubblico impiego, emergono le successive risultanze.

I costi unitari medi nel 1986 variano dal 18,8 milioni (comune di 8<sup>a</sup> classe dell'area nord occidentale) a 42,8 milioni (comune di 11<sup>a</sup> classe dell'area insulare).

Nel 1987 si osservano le seguenti variazioni da: 20,16 milioni (comune di 8<sup>a</sup> classe già indicato con 18,8 milioni nel 1986) a 48,2 milioni (comune di 8<sup>a</sup> classe dell'area meridionale).

Per quanto concerne le considerazioni in ordine al triennio 1986-1987, si rinvia a quanto esposto nella relazione dello scorso anno (pag. 313 e segg.), mentre qui si svolgono osservazioni relative al 1988 ed all'andamento nel triennio.

Nel 1988, la punta minima è di 24,3 milioni (comune di 5<sup>a</sup> classe dell'area nord occidentale) e quella più elevata di 38,8 milioni (comune di 6<sup>a</sup> classe - a parte vocazione turistica - di area nord orientale).

Il dato normalizzato fornito dall'osservatorio del pubblico impiego e sopra riportato di 30 milioni (comprensivo del contributo socio sanitario) costituisce un utile parametro per valutare l'andamento del costo unitario presso gli enti de quibus.

Presentano costi unitari medi pari od inferiori a 30 milioni: il 60% degli enti esaminati. Tanto dimostra che la maggior parte delle amministrazioni corrisponde trattamenti economici che rientrano nella media e ciò depone per il buon andamento - sia pur in termini di larga massima - nella gestione economica del trattamento del personale.

Questi enti che presentano apparenti caratteristiche di normalità sono localizzati per il: 28% nell'area nord occidentale; 22% nell'area nord orientale; 20% nell'area centrale; 20% nell'area meridionale; 10% nell'area insulare.

Le amministrazioni che erogano esborsi economici medi da 30 a 40 milioni costituiscono il 37% del campione e sono ubicate: 21% nell'area nord occidentale; 16% nell'area nord orientale; 19% nell'area centrale; 14% nell'area insulare.

Occorre precisare che la maggior parte (80% circa) di questi enti erogano in media meno di 35 milioni.

Solo il 3% degli enti campione eccede la soglia dei 40 milioni. Si tratta in dettaglio di: un comune di 10<sup>a</sup> classe (45,6 milioni) ed un comune di 6<sup>a</sup> classe a vocazione turistica (58,7 milioni) dell'area nord orientale; un comune di 10<sup>a</sup> classe dell'area meridionale (45,5 milioni); un'amministrazione provinciale (43,8 milioni) e due comuni, rispettivamente di 10<sup>a</sup> classe (41,7 milioni) e di 11<sup>a</sup> classe (42,8 milioni) dell'area insulare.

Da un confronto tra gli enti di maggior consistenza demografica inclusi nelle classi 11<sup>a</sup> (oltre 500.000 abitanti) e 10<sup>a</sup> (oltre 250.000 abitanti) emergono costi per unità di personale che variano per il 1986 da un minimo di 23,8 milioni (comune di 10<sup>a</sup> classe dell'area nord orientale) ad un massimo di 42,8 milioni (comune di 11<sup>a</sup> classe dell'area insulare).

Tra questi estremi sono compresi i valori rilevati: nell'area nord occidentale (24,6; 26,4 ; 27,3 milioni); nell'area nord orientale ( 38,2; 28,1; 34,6 milioni); nell'area centrale (24,6; 25,4 milioni); nell'area meridionale (25; 40 milioni); nell'area insulare (25; 28,3 milioni).

I costi per il 1988 oscillano da 28,8 milioni (comune di 10<sup>a</sup> classe dell'area nord orientale, già al minimo nel 1986) a 45,6 milioni ( comune di 10<sup>a</sup> classe dell'area nord orientale, che nel 1986 spendeva 38,2 milioni).

I valori intermedi sono.

- nell'area nord occidentale (30,7 milioni; 33,02 milioni; 30,10 milioni);
- nell'area nord orientale (31,7 milioni; 38,4 milioni);
- nell'area centrale (35,3 milioni; 31,8 milioni);
- nell'area meridionale (36,3 milioni; 45,4 milioni);
- nell'area insulare (42,8 milioni; 41,7 milioni; 31,7 milioni).

Nel corso del triennio dal 1986 al 1988, l'escursione minima pari allo 0,30% si riscontra presso un comune di 11<sup>a</sup> classe dell'area insulare; mentre la massima concerne un comune di 10<sup>a</sup> classe dell'area insulare (circa 66% - da 25 a 41,7 milioni).

Variazioni medie in aumento si verificano:

- 19,8% nell'area nord occidentale;
- 22% nell'area nord orientale;
- 34% nell'area centrale;
- 29,4% nell'area meridionale;
- 26,2% nell'area insulare.

Una attenta valutazione dei dati relativi in tema di costo per unità di personale consente di affermare ragionevolmente che i costi non sono rigorosamente correlati alle classi demografiche.

Infatti, come peraltro riscontrato lo scorso anno, i comuni di 11<sup>a</sup> classe presentano costi spesso inferiori a quelli di 10<sup>a</sup> classe.

Nel 1988 la media dei costi dei comuni di 11<sup>a</sup> classe è pari a 34,1 milioni a fronte di un costo medio di quelli di 10<sup>a</sup> classe di 37,3 milioni.

Nell'esposizione pedissequa dei costi più elevati riscontrati nelle singole regioni conferma l'assunto:

- Piemonte (33,7 milioni, comune di 9<sup>a</sup> classe);
- Lombardia (33,98 milioni, comune di 6<sup>a</sup> classe);
- Liguria (30,5 milioni, comune di 5<sup>a</sup> classe);
- Trentino-Alto Adige (36,5 milioni, comune di 6<sup>a</sup> classe);
- Veneto (45,6 milioni, comune di 10<sup>a</sup> classe);
- Friuli Venezia-Giulia (33,85 milioni, comune di 7<sup>a</sup> classe);
- Emilia-Romagna (58,7 milioni, comune 6<sup>a</sup> classe);

- Toscana (35,3 milioni, comune di 10<sup>^</sup> classe);
- Umbria (32,97 milioni, comune di 9<sup>^</sup> classe);
- Marche (37,03 milioni, comune di 7<sup>^</sup> classe);
- Abruzzo (35,1 milioni, comune di 7<sup>^</sup> classe);
- Molise (27,11 milioni, comune di 7<sup>^</sup> classe);
- Lazio (35,86 milioni, comune di 6<sup>^</sup> classe);
- Campania (47,9 milioni, comune di 7<sup>^</sup> classe);
- Basilicata (32,6 milioni, comune di 7<sup>^</sup> classe);
- Puglia (45,4 milioni, comune di 10<sup>^</sup> classe);
- Calabria (33,6 milioni, comune di 6<sup>^</sup> classe);
- Sicilia (42,88 milioni, comune di 11<sup>^</sup> classe);
- Sardegna (32,3 milioni, comune di 9<sup>^</sup> classe).

Come può evincersi da quanto sopra esposto non esiste correlazione tra consistenza demografica e spesa unitaria, poiché solo nelle regioni Toscana, Puglia e Sicilia l'ente con maggior spesa è quello maggiormente abitato.

Un cenno, infine, alle amministrazioni provinciali per le quali nel 1988 si riscontrano costi varianti dai 24,8 (amministrazione provinciale nell'area meridionale) ai 43,8 milioni (amministrazione provinciale nell'area insulare -Sicilia-).

Le amministrazioni provinciali che presentano costi contenuti entro i 30 milioni sono il 45% di quelle censite e sono così distribuite sul territorio:

- 15% nell'area nord occidentale;
- 30% nell'area nord orientale;
- 39% nell'area centrale;
- 8% nell'area meridionale;
- 8% nell'area insulare (Sicilia).

Quelle che evidenziano i costi superiori a 30 milioni rappresentano il 55% e sono ubicate:

- 22% nell'area nord occidentale;
- 14% nell'area nord orientale;
- 22% nell'area centrale;
- 28% nell'area meridionale;
- 14% nell'area insulare (Sicilia).

Giova precisare che le dette amministrazioni espongono quasi tutte costi compresi tra i 30 ed i 35 milioni. Solo una dell'area insulare (Sicilia) di cui sopra è cenno raggiunge il tetto di 43,8 milioni.

#### **4.7 Considerazioni finali**

Al termine dell'esposta ricerca che ha comportato l'esame di dati inizialmente non aggregati emerge una prima considerazione: l'estrema diversificazione tra le situazioni degli enti che non consente una agevole *reducto ad unitatem*.

Con riferimento poi ai vari profili affrontati si possono trarre alcune conclusioni.

**4.7.1** Il tentativo della C.C.F.L. di normalizzare le piante organiche degli enti - come peraltro emerge dalla relazione dello scorso anno - ha dato soddisfacenti risultati.

Il rigoroso rispetto delle medie, peraltro non realizzate, avrebbe probabilmente ingessato gli enti nella residua sfera di autonomia ad essi rimasta prima della legge n. 142. Lo scostamento dei valori medi deve probabilmente ascriversi sia alle specifiche esigenze di ciascun ente, che la C.C.F.L. non palesa ignorare, sia alla possibilità per gli enti stessi di procedere a trasformazione di posti - che

non implicino aumenti di spesa - facendo capo ai Co.Re.Co. e così eludendo il controllo della C.C.F.L.

Va anche ricordato che prima dell'intervento dell'organo centrale di controllo le situazioni di base erano estremamente divaricate e che in buona sostanza i decreti Stammati, cristallizzando le situazioni di organico premiarono le amministrazioni meno parsimoniose (cfr. relazione esercizio 1981, pag. 392 e segg.).

Diversa la condizione delle piante organiche degli enti siciliani per un duplice ordine di considerazioni,, in quanto il controllo nella regione competeva ad un organo diverso della C.C.F.L.; la constatata iniziale condizione di inferiorità rispetto agli enti del territorio regionale (nel 1978 in Sicilia c'era un dipendente ogni 128 abitanti a fronte di un media nazionale di 1/108) all'aumento risoltosi però, almeno fino al 1988, in un nulla di fatto, perché, malgrado la dilatazione delle piante, i livelli di copertura degli organici non presentano in quella regione apprezzabili livelli di copertura.

Inoltre, vanno tenute in adeguato rilievo le ragioni individuate dalla Commissione regionale per giustificare gli ampliamenti riconducibili all'ampio decentramento delle funzioni regionali, alla gracilità delle altre strutture pubbliche e private inadeguate all'esercizio di pubbliche funzioni.

Non può escludersi, infine, a livello più o meno criptico, la funzione di ammortizzatore sociale, per ampie sacche di disoccupazione, del miraggio, rivelatore peraltro surrettizio, del "posto" nell'impiego pubblico locale.

**4.7.2** Il livello di effettiva occupazione nel comparto non presenta variazioni di rilievo in aumento nel suo complesso. L'incremento riscontrato riguarda amministrazioni con vistose deficienze di organico.

Va rilevata, invece, la riduzione di personale in servizio presso un quarto delle province e circa un terzo dei comuni, e, fenomeno preoccupante, tali riduzioni riguardano in elevata percentuale quelli dell'area centrale, meridionale ed insulare. In particolare il 42% dei comuni siciliani ha subito riduzioni di personale in termini assoluti con lamentati pregiudizi per la funzionalità dei servizi.

**4.7.3** Sintomatico per garantire un accettabile livello di pubblici servizi pare un adeguato rapporto tra dipendenti in servizio e popolazione servita.

Presentano un armonico rapporto non distante dagli standards il 60% circa delle province ed il 40% dei comuni.

Ne consegue che presumibilmente il 40% delle province ed il 60% dei comuni hanno incontrato difficoltà di reclutamento.

Non può tacersi, tuttavia, che per una aliquota di queste amministrazioni si tratta di una scelta di politica gestionale poiché a volte - soprattutto nelle aree del centro nord - alcuni servizi vengono demandati a consorzi ed aziende.

Il decremento nel terzo anno del periodo di osservazione delle assunzioni straordinarie pare dimostrare che gli enti non hanno abusato di uno strumento succedaneo forse impropriamente utilizzato negli anni decorsi.

**4.7.4** La spesa per il personale, che nel triennio presenta percentuali di lievitazione non in linea con le previsioni programmatiche del Governo di cui alla legge finanziaria 1986 (art. 6, legge 28 febbraio 1985, n. 41), è stata mantenuta in livelli non lontani dallo standard - incrementi compresi tra il 10 ed il 30% - dell'80% degli enti campione.



Alcuni enti: un decimo delle province dell'area meridionale; un decimo dei comuni variamente distribuiti nel territorio con maggior concentrazione nella aree meridionale ed insulare presentano aumenti più elevati.

**4.7.5** Incidenza della spesa per il personale su quella corrente superiore alla media del 40% presentano un terzo delle province e due terzi dei comuni.

**4.7.6** I costi per unità di personale sono pari o inferiori alla media per due terzi degli enti campione.

Solo una aliquota limitata (3%9) eccede la soglia dei 40 milioni.

Non vi è correlazione tra consistenza demografica e costi del personale. Nel 1988 la media dei comuni di 11<sup>a</sup> classe è di 34,1 milioni a fronte di 37,3 milioni dei comuni di 10<sup>a</sup> classe.

La Sezione per propria scelta ha indicato aree geografiche e classi demografiche, ma ha evitato accuratamente di nominare singolarmente le varie amministrazioni.

Funzione della Corte è il referto e non l'elargizione di "patenti" di apprezzamento o di biasimo, che peraltro potrebbero rivelarsi prive di fondamento.

Senonché l'esposizione di dettaglio svolta può essere utile alle amministrazioni che in via di autocontrollo e di comparazione potranno - ove lo ravvisino e lo vogliano - reindirizzare il proprio operato o rafforzare gli indirizzi perseguiti.

E' evidente che la rilevazione di standard di normalità non implica necessariamente un'esigenza di adeguamento e - ove non trovino specifiche e peculiari motivazioni e giustificazioni - possono non essere sintomi di buon andamento.

## **5. Gestione del patrimonio**

### **5.1 Metodologia e ragioni del proseguimento della indagine**

La Sezione intende continuare, in forma sistematica, ad esprimere le proprie valutazioni annuali sull'andamento della gestione del patrimonio degli enti locali, sia per dare conto dell'esito della avviata indagine conoscitiva sullo stato delle iniziative assunte dagli enti per l'aggiornamento delle proprie scritture inventariali, sia per tentare di valutare i primi concreti risultati conseguiti da quegli enti che dichiarano di avere ricondotto a regolarità la tenuta di tali scritture, sia per approfondire ulteriormente il discorso generale sui problemi sostanziali riguardanti il miglior uso dei beni pubblici e quindi il merito delle scelte necessarie per una loro produttiva gestione; così da dare ai beni degli enti locali il giusto ruolo, accanto alle risorse finanziarie, di essenziali strumenti per la complessiva gestione dei fini istituzionali degli enti stessi.

I dati e le notizie sui risultati conseguiti dai vari enti nell'opera di aggiornamento delle proprie scritture inventariali - sulla cui inderogabile necessità questa Sezione ha in passato adottato apposite pronunce - verranno illustrati nei paragrafi seguenti; ivi verranno anche valutati i risultati più significativi fra quelli conosciuti.

Gli elementi ora detti sono stati desunti dalla presenza dei conti generali del patrimonio acquisiti come allegati ai conti consuntivi dell'esercizio 1989 pervenuti fino al 30 giugno 1991 e dalle risposte fornite da ogni ente ad un apposito questionario utilizzato nei due anni precedenti e mantenuto immutato anche quest'anno per assicurare continuità sia nelle modalità di acquisizione che nel contenuto delle notizie richieste.

L'attenzione e lo sforzo che la Sezione da tempo ha dedicato ai problemi della gestione del patrimonio e alle regole per la rappresentazione nelle scritture

inventariali della consistenza e del valore dei suoi elementi attivi e passivi, sia pur con difficoltà e lentezza, sembrano condurre verso risultati di segno positivo; è certo comunque che hanno determinato in sede locale responsabili e diffuse forme di interesse.

Ciò perché, a parte gli obblighi di natura tributaria che hanno comportato la necessità di conoscere e valutare i redditi di taluni beni fisici, permangono e risultano ora ancor più accentuate altre ragioni di carattere generale e gestionale che esigono la conoscenza aggiornata dei beni, nella loro esatta natura, consistenza, valore e sede e modo di utilizzo.

Basti riflettere sui diversi obblighi, vecchi e nuovi, che comportano la necessità di dare alle varie decisioni gestionali motivazioni non solo in termini giuridici di legalità, ma anche in termini di economicità ed efficienza secondo i comuni canoni della conduzione aziendale.

Ciò significa che - accanto a previsti specifici obblighi giuridici per il cui assolvimento l'amministratore locale ha necessità di conoscere la misura del costo patrimoniale consumato per la gestione di taluni servizi (per i quali l'utente è chiamato a concorrere con apposita contribuzione predeterminata) - si aprono altre esigenze conoscitive per poter dare adeguato e dovuto rispetto alle nuove regole imposte dalla legge n. 142 del 1990, per una gestione legale, economica, efficiente e produttiva dei vari servizi e funzioni degli enti.

Senza sottovalutare le difficoltà, che già si profilano, determinate dall'impatto dei nuovi organi di revisione della gestione economico-finanziaria degli enti, secondo la composizione e la disciplina dettata dall'art. 57 della predetta legge.

E' auspicabile che anche tramite questo nuovo organo - cui spettano sia la vigilanza sulla regolarità contabile della gestione che l'obbligo di fare valutazioni e proposte di sintesi - venga ribadita la necessità di una nuova cultura gestionale che

non potrà non tenere conto degli elementi di natura patrimoniale, alla stessa stregua dei valori di natura finanziaria.

E' questa una cultura che riflette i suoi valori sia ai fini della valutazione del bilancio finanziario annuale - nelle cui previsioni vanno considerate i proventi patrimoniali e le spese necessarie per la responsabile gestione dei beni dell'ente - sia ai fini dell'avvio delle nuove forme di rilevazione e valutazione dei risultati di gestione, anche secondo criteri di tipo economico.

Sono altresì da richiamare ulteriori aspetti innovativi interessanti la gestione del patrimonio, sui quali gli enti stanno adottando le proprie autonome decisioni, come ad esempio:

- a) la indicazione negli statuti dei modelli prescelti per la gestione dei servizi locali, scelta questa che coinvolge notevoli vincoli sull'uso e la destinazione dei beni, specialmente di quelli strumentali per la gestione di tali servizi, da attribuire, come separato patrimonio, ai nuovi soggetti preposti alla gestione degli stessi;
- b) la specificazione dei compiti di gestione da attribuire alla "dirigenza" degli enti secondo i nuovi criteri organizzativi affermati nella citata legge;
- c) l'approvazione dei nuovi regolamenti di contabilità per concorrere a formare, in modo più autonomistico, le regole del nuovo ordinamento contabile dei singoli enti.

In quest'ultima sede dovranno essere risolti importanti problemi inerenti alla rilevazione ed alla gestione del patrimonio, secondo i principi affermati dall'art. 55 della legge, anche se molti di questi rimangono indeterminabili, stante la mancata, tempestiva emanazione dei necessari, nuovi principi occorrenti per il "coordinamento" generale dei sistemi contabili pubblici.

La doverosità per gli enti di adottare tali decisioni - nell'esercizio di un loro potere autonomo - mostra con evidenza la tempestività e la utilità della azione di

stimolo già avviata da questa Sezione per indurre le varie amministrazioni locali a privilegiare, sia pur con apprezzati sforzi organizzativi e finanziari, l'azione ricognitiva e valutativa dei vari beni fisici - mobili e immobili - appartenenti agli enti stessi e non ancora rappresentati in aggiornate scritture inventariali.

Una siffatta azione di stimolo avrebbe dovuto coinvolgere in modo più significativo anche altre sedi come quella del Governo centrale e le amministrazioni regionali. Si rinnova perciò l'auspicio affinché vengano previste a tal fine forme di interventi atti ad incentivare sia l'attuazione di programmi per la ricognizione fisica dei beni e per il riassetto delle relative scritture, sia per la riorganizzazione degli appositi uffici.

Tali attenzioni dovrebbero avere come destinatari specialmente i comuni minori perché ivi sussistono maggiori carenze organizzative per una ordinata tenuta della contabilità e quindi appaiono più bisognosi di incitamento e sollecitazioni anche per favorire forme di aggregazione per la gestione dei beni e servizi locali nei modi consentiti dalla nuova legge sulle autonomie, al cui fine è pregiudiziale la esatta conoscenza dei mezzi e delle strutture disponibili da parte dei singoli enti.

La rilevanza dell'argomento va vista anche sotto altro profilo; quello di dotare gli enti non solo di aggiornate forme di scritture patrimoniali, ma, come si è detto, anche di adeguate strutture interne con specifica competenza e professionalità in materia di gestione dei beni pubblici.

Anche sotto quest'ultimo aspetto possono cogliersi specifiche indicazioni nella legge di riforma.

La previsione dell'obbligo di approvare ogni anno il conto del patrimonio presuppone, sul piano organizzativo, una apposita struttura operativa; la stessa necessità è altresì presupposta dalla norma che rende obbligatorio il parere tecnico

su ogni proposta di deliberazione che ha per oggetto e contenuto la materia della gestione del patrimonio, sotto i vari profili possibili.

Infine non va trascurata la innovazione introdotta dal secondo comma dell'art. 58 della legge n. 142 del 1990 secondo cui, "l'agente contabile che ... sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali ... deve rendere il conto della (propria) gestione ed (è) soggetto alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti".

Anche tale innovativo precetto rafforza la necessità di avere aggiornate scritture inventariali, e ciò non solo al fine di poter redigere al termine dell'esercizio nel quadro della rendicontazione generale dell'ente il già richiamato documento del conto generale del patrimonio, ma anche per adempiere al nuovo obbligo che è personale dell'agente contabile preposto alla gestione dei beni dell'ente ed è finalizzato alle necessità conoscitive del giudice contabile, cui la nuova legge ha fatto esplicito riferimento.

Infine non può essere sottaciuta una tendenza in atto sia nelle scelte legislative generali che in materia di finanza locale avente per specifico oggetto il patrimonio degli enti; ossia la previsione per essi di poter utilizzare i proventi derivanti dalla alienazione di taluni beni patrimoniali disponibili per la copertura dei disavanzi di amministrazione e dei debiti fuori bilancio riconosciuti secondo specifiche autorizzazioni legislative (da ultimo l'art. 12 bis del decreto-legge 17 gennaio 1991, n. 6, come convertito nella legge 15 marzo 1991, n. 80), nonché per la realizzazione di opere pubbliche e per il finanziamento delle perdite di gestione delle aziende pubbliche di trasporto (art. 3 del decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403).

Nella stessa direzione è ispirata anche la disciplina contenuta nell'art. 2 bis del decreto-legge 15 settembre 1990, n. 262, convertito nella legge 19 novembre

1990, n. 334, ove, per il ripiano del disavanzo delle unità sanitarie locali è prevista la possibilità "dell'alienazione totale o parziale dei beni patrimoniali di cui agli artt. 61, 65 e 66 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, non soggetti a vincoli di qualsiasi natura".

Si tratta di beni a suo tempo trasferiti al patrimonio dei comuni in cui i beni stessi erano collocati, secondo la disciplina contenuta nelle richiamate norme.

La prevista possibilità di alienare anche questi beni e la maggiore responsabilizzazione delle regioni nel governo della spesa sanitaria e nel ripiano dei relativi disavanzi, consente di prevedere un crescente coinvolgimento in tale fenomeno delle risorse patrimoniali locali, specialmente dopo il favorevole giudizio dato dalla Corte costituzionale a tale disciplina con la sent. n. 283 del 19 giugno 1991.

Sussistono perciò importanti motivi affinché questa Sezione continui la propria attività conoscitiva e di approfondimento sulla gestione patrimoniale degli enti locali, in armonia con gli sviluppi che la relativa disciplina giuridica generale sta subendo e con la evoluzione del ruolo che la materia tende ad assumere nelle nuove realtà locali, a seguito della riforma del relativo ordinamento.

## **5.2 Adempimento da parte degli enti all'obbligo di presentare il conto generale del patrimonio**

Alla data del 30 giugno 1991 rispetto al numero di 1.155 conti consuntivi dell'esercizio 1989 a tale data pervenuti alla Sezione (sul totale di 1.322 enti tenuti all'adempimento), soltanto 807 di essi (66 province e 741 comuni) comprendevano anche il conto generale del patrimonio; negli altri casi il documento contabile acquisito era costituito unicamente dal conto del bilancio.

Ciò significa che, a livello nazionale, sono risultati adempienti, rispetto alla totalità degli enti obbligati, il 61% degli stessi e rispetto a quelli che hanno trasmesso il solo conto del bilancio il 70%, come risulta dal prospetto II/1 del volume degli allegati articolato per regioni.

Rispetto ai conti consuntivi pervenuti, le province sono risultate adempienti nella misura del 71% e i comuni per il 60%.

Lo scorso anno i conti consuntivi acquisiti alla stessa data erano stati 974 cui risultavano allegati 771 conti patrimoniali (58 province e 713 comuni); la percentuale degli enti adempienti sul totale generale degli enti era stata del 58% (il 63% delle province e il 57% dei comuni) e sui conti pervenuti era stata del 79%.

Per aree geografiche la regolarità della rendicontazione 1989 si è avuta come segue:

- **centro-nord:** conti consuntivi di competenza 803, conti consuntivi pervenuti 740, conti patrimoniali ad essi allegati 594, pari al 74% di quelli di competenza e all'80% dei conti consuntivi pervenuti; lo scorso anno le stesse percentuali erano state del 69% e dell'83%;
- **sud-isole:** conti consuntivi di competenza 519, conti consuntivi pervenuti 415, conti patrimoniali allegati 213, pari al 41% di quelli di competenza e al 51% dei conti consuntivi pervenuti; lo scorso anno le stesse percentuali erano state del 40% e del 71%.

Alle notizie ora fornite - tratte dai documenti dei conti consuntivi 1989 pervenuti - fanno da sostegno anche i dati delle risposte fornite da 76 province e 687 comuni ad un apposito questionario predisposto dalla Sezione.

In esso veniva chiesto ad ogni ente di precisare, tra l'altro, se il conto consuntivo 1989 era costituito unitariamente dal conto del bilancio e dal conto generale del patrimonio.



I dati relativi alle risposte, separati per province e comuni e aggregati per regioni e grandi aree geografiche, sono contenuti nei prospetti II/2 e II/3 del volume degli allegati.

Da essi (cfr. prospetto II pag. 509 del volume degli allegati) risulta che su 76 province (rispetto al totale di 92) 63 hanno dato risposta positiva e 13 risposta negativa; indicando, così, una percentuale generale di adempimento pari al 68% rispetto agli enti di competenza e all'82% rispetto alle risposte acquisite.

Per aree geografiche le risposte delle province si suddividono come segue:

- centro-nord: su 54 risposte (rispetto alle 58 province di competenza) 47 (87%) sono positive e 7 (13%) negative;
- sud-isole: su 22 risposte (rispetto alle 34 province di competenza) 16 (il 73%) sono positive e 6 (il 17%) negative.

Per i comuni (cfr. prospetto II pag. 510 del volume degli allegati) su 687 risposte, 476 sono state positive e 211 negative, indicando, così, una percentuale generale di adempimento pari al 39% rispetto agli enti di competenza e al 69% rispetto alle risposte acquisite.

Per aree geografiche, le risposte dei comuni si suddividono come segue:

- centro-nord: su 516 risposte (rispetto ai 745 comuni di competenza), 381 (pari al 74%) sono positive e 135 negative;
- sud-isole: su 171 risposte (rispetto ai 485 comuni di competenza) 95 (pari al 56%) sono positive e 76 negative.

Raffrontando i dati sull'avvenuta presentazione del conto generale del patrimonio per l'esercizio 1989 con quelli del 1988, si rileva:

- un incremento in assoluto sia dei conti consuntivi pervenuti (passati da 974 a 1.155), che dei conti generali del patrimonio ad essi allegati (passati da 771 a

807), incremento che, in termini percentuali rispetto al totale degli enti di competenza, passa dal 58 al 61 %;

- una diminuzione, rispetto ai conti pervenuti, della percentuale media nazionale degli enti adempienti all'obbligo di presentare anche il conto patrimoniale (si è passati dal 79 al 70%); percentuale che, per aree territoriali, è diminuita al centro-nord dall'83 all'80% e al sud-isole dal 72 al 51%.

Ciò sta a significare che quest'anno dei 181 conti consuntivi pervenuti in più rispetto all'anno scorso, solo 36 di essi avevano allegato anche il conto generale del patrimonio.

In particolare, mentre lo scorso anno ai 680 conti consuntivi del centro-nord erano allegati 562 conti patrimoniali e ai 294 conti consuntivi del sud-isole erano allegati n. 209 conti patrimoniali, quest'anno tali dati sono, per la prima area, 740 e 594 e per la seconda, 415 e 213.

Si deduce da ciò che, soprattutto nel Mezzogiorno e nella isole, mentre tende ad aumentare il numero degli enti che approva e presenta nei termini il conto consuntivo, costituito dal solo conto del bilancio, maggiori resistenze incontrano gli sforzi per riportare congiuntamente a regolarità anche l'obbligo della resa del conto patrimoniale.

La stessa linea di tendenza del fenomeno si desume anche dal numero delle risposte al richiamato questionario, i cui dati sono riportati per le province nel prospetto II/2 del volume degli allegati e per i comuni nel prospetto II/3 del volume degli allegati.

Per le province le risposte sono aumentate a livello nazionale da 63 a 76 e quelle positive da 54 a 63;

- nel centro-nord, le risposte sono aumentate da 47 a 54 e quelle positive sono rimaste invariate in 47;

- nel sud-isole, le risposte sono aumentate da 16 a 22 e quelle positive da 11 a 16.  
Per i comuni le risposte sono aumentate a livello nazionale da 612 a 687 e quelle positive da 442 a 476;
- nel centro-nord, le risposte sono aumentate da 482 a 516 e quelle positive da 366 a 381;
- nel sud-isole, le risposte sono aumentate da 130 a 171 e quelle positive da 76 a 95.

Nonostante tali modeste ma univoche indicazioni di segno positivo, anche quest'anno la Sezione ritiene doveroso ribadire la preoccupazione per il perdurare del grave fenomeno del diffuso stato di inadempienza all'obbligo di una regolare rendicontazione; segno, come meglio appresso si vedrà, che permane presso gli enti un inammissibile stato di confusione e di disordine nella tenuta delle scritture patrimoniali e ciò nonostante la inequivoca doverosità dell'adempimento e i ripetuti richiami fatti e le indicazioni operative da tempo fornite.

### **5.3 Notizie sulle iniziative assunte dagli enti per l'aggiornamento delle scritture patrimoniali**

Come già accennato in precedenza, la Sezione ha avviato nell'anno 1989 una indagine conoscitiva per avere direttamente dai singoli enti notizie sulle iniziative assunte per l'aggiornamento delle proprie scritture patrimoniali, soprattutto nei casi in cui tali scritture in passato non erano state tenute in modo regolare.

E' stato perciò chiesto a tutti gli enti di precisare:

- la data in cui era stata compiuta l'ultima revisione generale degli inventari e
- se, dopo tale revisione, le scritture erano state tenute costantemente aggiornate.

In presenza di risposta negativa, al fine di valutare lo stato delle iniziative assunte, si è chiesto di precisare:

- se era stata disposta la concreta rilevazione dei beni fisici dell'ente, ossia dei beni mobili, di quelli immobili e dei relativi diritti;
- se era stato disposto l'aggiornamento del valore monetario di tali beni, compresi quelli demaniali;
- se era stata iniziata, ove necessaria, la compilazione ex novo degli inventari descrittivi e valutativi dei singoli elementi attivi e passivi del patrimonio, opportunamente e funzionalmente riclassificati.

Infine, per una migliore valutazione di insieme della materia, gli enti sono stati invitati a fornire ulteriori, generali e particolari notizie in proposito.

I dati ricavati dalle risposte pervenute, separati per province e comuni e aggregati per regioni, sono contenuti nei prospetti del volume degli allegati.

Per le province su 76 enti che hanno dato risposta al quesito, pari all'82% del totale (l'anno scorso aveva risposto solo il 51%):

- 24 hanno dichiarato che l'ultima revisione generale degli inventari era stata fatta prima del 1965;
- 6 fra il 1965 e il 1970;
- 5 fra il 1971 e il 1975;
- 4 fra il 1976 e il 1980;
- 12 fra il 1981 e il 1985;
- 25 fra il 1986 e il 1990.

Soltanto 44 province (pari al 57% delle risposte e al 47% del totale) hanno affermato di aver continuato a tenere, dopo l'ultima revisione generale, costantemente aggiornati i propri inventari.

Questo dato conferma, per ammissione dei responsabili degli stessi enti, lo stato diffuso di inadempienza da tempo segnalato dalla Corte dei conti.

Conforta però la circostanza che delle 32 risposte negative, ben 22 di esse assicurano che l'ente ha già dato inizio alle necessarie operazioni di rilevazione dei beni fisici mobili e immobili, 20 alla rivalutazione monetaria degli stessi e altrettante alla ricompilazione degli inventari.

Siffatte indicazioni, anche se non autorizzano ottimistiche valutazioni, mostrano quanto meno il permanere della tendenza migliorativa del fenomeno, e ciò sia per l'aumentato numero degli enti che hanno risposto al quesito (passato da 47 a 76, su 92), sia per il contenuto e il significato delle risposte stesse.

Passando a valutare le risposte date dai comuni allo stesso questionario, contenute nel prospetto del volume degli allegati, si nota che su 687 di esse, pari al 56% del totale (l'anno scorso le risposte erano state 418, pari al 34% del totale):

- 342, quasi la metà, hanno dichiarato che l'ultima revisione generale degli inventari era stata fatta prima del 1965;
- 49 fra il 1966 e il 1970;
- 27 fra il 1971 e il 1975;
- 32 fra il 1976 e il 1980;
- 67 fra il 1981 e il 1985;
- 170 fra il 1986 e il 1990, dei quali 105 dopo il 1988.

Rispetto ai dati rilevati nello scorso anno, la lieve tendenza migliorativa che appare è dovuta anche al maggior numero delle risposte pervenute quest'anno.

Delle 687 risposte, solo 198 affermano che il comune ha tenuto finora gli inventari costantemente aggiornati; quindi solo il 28% di essi indicano una situazione di regolarità, percentuale che si riduce al 16% se il dato viene rapportato alla totalità dei comuni di competenza della Sezione.

Il notevole divario fra tale "dato indicatore" e l'altro elemento di valutazione tratto dal numero dei conti patrimoniali pervenuti, su cui si è già riferito,

conferma anche il negativo giudizio da tempo dato dalla Sezione sulla scarsa attendibilità dei dati esposti nei conti patrimoniali a causa del diffuso stato del mancato aggiornamento dei dati e dei valori inventariali sulla base dei quali i conti patrimoniali vengono compilati.

L'"indicatore" ora costruito appare invece credibile, perché la risposta positiva sulla quale esso è stato costruito è stata data da quegli enti che avevano contestualmente dichiarato anche di aver ultimato la revisione generale degli inventari in epoca molto recente.

Anche per i comuni, come già visto per le province, si evidenzia una tendenza al miglioramento.

Infatti dei 489 comuni che hanno ammesso di non avere tenuto nel tempo un regolare e aggiornato sistema di scritture inventariali, ben 345 (il 71% delle risposte) hanno dichiarato di aver già adottato decisioni operative per la rilevazione dei beni fisici; 270 affermano di aver già avviato anche la valutazione monetaria degli stessi e 273 di avere già in corso la compilazione ex novo degli inventari.

Nonostante ciò, il risultato della indagine conferma non solo il grave stato di diffusa inadempienza, ma anche la lentezza delle iniziative intraprese dagli enti per migliorare tale loro irregolare condizione.

Di ciò vanno resi edotti sia il Parlamento che i competenti ministeri, e le regioni.

Infatti, se agli amministratori e alla dirigenza dei singoli enti locali inadempienti spetta provvedere alle necessarie incombenze operative, utilizzando tutti gli strumenti e le risorse umane e finanziarie acquisibili, è compito del potere legislativo e di quello governativo, non solo di adeguare i principi normativi dell'ordinamento contabile locale e di stabilire le occorrenti regole per consentire la

formazione della organica disciplina della materia, ma anche di prevedere forme di incentivazione per favorire la soluzione di tale fondamentale problema.

Si riferisce ora sulle altre notizie fornite dai vari enti e sulla natura delle soluzioni adottate.

La ragione di fondo maggiormente addotta sulla mancata regolare tenuta della contabilità patrimoniale, viene addebitata alla mancanza di adeguato personale e al non aggiornato sistema delle regole.

Un notevole impulso alla normalizzazione dell'adempimento è dato dal sempre più diffuso utilizzo dei sistemi informatici per la tenuta anche della contabilità patrimoniale, specialmente se questa viene collegata alle scritture finanziarie, anch'esse tenute in forma meccanizzata.

In alcune zone vengono usati programmi elaborati e concordati da comuni limitrofi con la rispettiva amministrazione provinciale; tuttavia tale soluzione non ha avuto notevole applicazione non essendo emerse diffuse testimonianze di coinvolgimenti regionali o di strutture associative di enti locali o delle, pur presenti strutture private costituite sotto forma di società per azioni con capitale pubblico locale preposte alla gestione dei servizi informatici resi a favore degli enti locali.

Molto diffusa invece è risultata la soluzione di affidare a professionisti o strutture esterne, in presenza di obiettive motivate ragioni, il compito di effettuare la rilevazione e classificazione dei beni fisici (soprattutto dei terreni, fabbricati e aree pubbliche), salva la prerogativa riservata agli organi dell'ente di esaminare e approvare il risultato finale di tali apporti.

Molti enti hanno asserito di aver colto l'occasione per effettuare una migliore verifica della posizione catastale dei rispettivi beni immobili, provvedendo, in difetto, a disporre i necessari accatastamenti e rettifiche.

Altri enti invece hanno affermato di aver utilizzato, per la rilevazione e valutazione di alcuni beni fisici operazioni compiute prima ai fini della copertura assicurativa dei rischi per danni, già stipulata dall'ente.

Nella maggior parte dei casi, l'opera di ricognizione e valutazione dei beni è stata affidata e condotta da dipendenti o gruppi integrati di dipendenti; specialmente per la rilevazione dei beni mobili, operazione cui di regola è stata data la priorità.

In altri casi si è provveduto, utilizzando le apposite previsioni normative, a predisporre e approvare progetti finalizzati alla assunzione temporanea di personale tecnico, sulla base di prova selettiva.

Da più parti, infine, come si è già detto, è stata lamentata l'assenza di ufficiali "direttive operative", specialmente per alleggerire le amministrazioni locali, data la natura tecnica delle operazioni da compiere, "dall'onere dell'analisi e dello studio dell'organizzazione procedurale che comporta sforzi notevoli per carenze di personale e di disponibilità finanziarie, con il rischio di non raggiungere obiettivi uniformi ed efficaci".

Accanto a ciò è stato anche auspicata la effettuazione di "seminari e corsi di studio sulle problematiche patrimoniali per amministratori e dipendenti al fine di contribuire con le realtà locali e le esperienze dirette di lavoro alla formazione degli indirizzi nazionali".

Tali indicazioni, giuste nel merito, trovano consenziente la Sezione che, per quanto di sua competenza, le ha già fatte proprie in passato e, per le ragioni spiegate nel primo paragrafo del presente capitolo, si propone di continuare a tenerle per il futuro in attenta considerazione.