

DELIBERAZIONE

Deliberazione n. 3/1996



Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai signori Magistrati:

Presidente: Prof. Salvatore **BUSCEMA**

Consiglieri: Dott. Felice **MASI**

Dott. Francesco **COMPASSO**

Dott. Giuseppe Salvatore **LAROSA**

Dott. Cosimo **PERRONE**

Dott. Corrado **VALVO**

Dott. Giovanni Battista **GOLETTI**

Dott. Enrico **MAROTTA**

Dott. Giovanni **SFERRA**

Dott. Antonio **DE TROIA**

Dott. Umberto **CAZZUOLA**

Dott. Antonio **GALIANI**

Dott. Oronzo **TANGORRA**

Dott. Luigi **CONDEMI**

Dott. Enrica **LATERZA**

Dott. Guido **MACCAGNO**

Dott. Gaetano **RUSSO**

Dott. Teresa **BICA**

Dott. Alfredo **MASALA**

Dott. Alberto **LONGO**

Dott. Orietta **LUCCHETTI BALSAMO**

Dott. Maria Luisa **DE CARLI**

Dott. Maria Letizia DE LIETO VOLLARO

Dott. Antonio LATTARULO

Dott. Sergio VITIELLO

Referendario: Dott. Andrea LIOTTA

Udite, nelle adunanze del 8, 22 e 29 marzo, 12 e 19 aprile, 6, 10, 19 e 24 maggio 1996, le relazioni dei Magistrati sulle singole parti della Relazione al Parlamento;

Udita, nell'adunanza del 24 maggio 1996, la relazione finale del Cons. Giuseppe S. LAROSA;

CONSIDERATO

1. La Sezione con la presente deliberazione approva l'unita relazione al Parlamento della Repubblica nella quale sono esposti i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'attività amministrativa degli enti locali, in conformità al piano delle rilevazioni adottato con delibera n. 4/1995. Con la medesima deliberazione intende offrire al Parlamento sintetiche considerazioni conclusive.
2. La Sezione, come negli anni precedenti, si ispira ai principi, chiaramente espressi negli articoli 5 e 128 della costituzione, del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali, e dell'adeguamento della legislazione statale alle necessità dell'autonomia e del decentramento. Con tali disposizioni la costituzione italiana ha riconosciuto il valore delle autonomie nell'organizzazione e nel governo del territorio e degli interessi delle collettività locali, delle quali esse sono i naturali e legittimi rappresentanti. La norma costituzionale ha conferito alle autonomie ampie potestà nell'ambito dei principi fondamentali della legislazione dello Stato, che peraltro è vincolata ad attuare un ampio decentramento amministrativo. In questa direzione ha cominciato a muoversi la legge n. 142/1990, i cui effetti sono tuttora in corso di realizzazione. Restano da compiere passi decisivi per attuare compiutamente il precetto di un ampio decentramento amministrativo e delle funzioni nell'ambito dell'unità e dell'indivisibilità dello Stato.
3. La produzione legislativa del 1994 ha riguardato anche la Corte, cui la legge 14 gennaio n. 20 ha intestato nuove funzioni ed iniziative, abolendone altre.

La competenza della Sezione è stata ampliata ricomprendendovi tutti i comuni con popolazione fino a 8.000 abitanti, nonché le pubbliche amministrazioni ed enti non territoriali locali, come precisato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 2/1995. In attuazione, sono stati avviati il censimento di amministrazioni ed enti locali non territoriali e l'acquisizione dei conti consuntivi dei comuni con popolazione inferiore ad 8.000 abitanti presso le strutture decentrate della Corte.

In attesa di un definitivo assetto organico della finanza locale, provvedimenti di urgenza in questa materia per il 1994 sono stati posti con decreto legge 27 agosto 1994 n. 515, come fissato dalla legge di conversione 28 ottobre 1994 n. 596. Questa legge, fra l'altro, detta numerose disposizioni (i 19 commi dell'articolo 2) per gli enti locali dissestati.

Sono state in gran parte attuate nel 1994 le leggi di riforma della finanza locale, (d. lgs. 30 dicembre 1992 n. 504, d. lgs. 15 novembre 1993 n. 507) tranne che per particolari aspetti per i quali vi sono stati sospensioni o rinvii. Nel 1994 l'intero gettito dell'i.c.i. è stato attribuito ai comuni (10.814 miliardi) e, correlativamente, i trasferimenti dello Stato nei loro confronti sono stati ridotti di un corrispondente importo. Ha avuto anche attuazione un generale riassetto del metodo di riparto dei trasferimenti erariali agli enti locali territoriali.

Successivamente al periodo cui si riferisce la presente relazione, è stato emanato il decreto legislativo 25 febbraio 1995 n. 77, concernente il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, che assume un ruolo centrale per il governo delle autonomie.

4. Alla data del 15 maggio 1996 non sono stati acquisiti i consuntivi di tre province, tutte di nuova istituzione, quattordici comuni, dei quali dodici in situazione di dissesto (e, di questi, uno soltanto ha inviato, come prescritto, la scheda sostitutiva del conto) e cinque comunità montane.

Ai comuni fino a 8.000 abitanti la Sezione ha chiesto i conti consuntivi del 1994 con deliberazione n. 7/1995 e l'adempimento è stato lusinghiero. Alla data del 30 aprile 1996 in dodici regioni e nelle due province autonome il consuntivo è stato presentato dall'80 per cento dei comuni. L'esame dei consuntivi ha avuto inizio presso le strutture decentrate della Corte, ed i risultati saranno utilizzati in un prossimo referto.

5. Dai conti consuntivi, le entrate correnti di province, comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e comunità montane sono complessivamente diminuite nel 1994, in termini di accertamenti, dello 0,99 per cento passando da 64.796,055 miliardi nel 1993, a 64.152,046 miliardi.

Diminuiscono in misura maggiore (-5,49%) le riscossioni totali: da 51.358,801 miliardi a 48.536,808 miliardi.

La disaggregazione dei dati per tipo di enti, per titoli e categorie dell'entrata, evidenzia che, seppure i trasferimenti dello Stato (titolo II, categoria 1^a) alle province diminuiscono nel 1994, in termini di accertamenti, in misura poco significativa (-0,96%), da 5.524,792 miliardi a 5.471,536 miliardi, determinano una inversione di tendenza coerente con le aspettative. Le riscossioni, invece, aumentano, sia pure in misura molto contenuta, nel conto della competenza (0,42%), mentre diminuiscono (-2,13%) quelle totali (sui conti della competenza e dei residui), seguendo l'andamento generale. I trasferimenti ai comuni mostrano una più accentuata flessione negli accertamenti, che si attestano a 24.241,705 miliardi (-19,43%), e nelle riscossioni totali, a 23.445,051 miliardi (-23,07%). Anche per le comunità montane i trasferimenti dello Stato diminuiscono negli accertamenti, che sono 238,964 miliardi (-3,65%), ed in misura maggiore nelle riscossioni totali, risultate di 246,346 miliardi (-20,38%).

Le entrate tributarie (titolo I) aumentano in termini di accertamenti e di riscossioni sia per le province, che per i comuni. Le province evidenziano accertamenti di 1.063,228 miliardi, aumentati dell'8,11 per cento rispetto al

1993; riscossioni totali di 1.077,335 miliardi aumentate del 16,46 per cento. I comuni presentano accertamenti di 20.978,247 miliardi, con aumento del 26,82 per cento rispetto al 1993; riscossioni totali di 19.068,361 miliardi, con aumento del 46,14 per cento. Le comunità montane, invece, segnalano diminuzioni nelle entrate del titolo I, costituite da proventi di beni e servizi, negli accertamenti e nelle riscossioni. In particolare fanno individuare accertamenti di 140,943 miliardi, diminuiti del 5,45 per cento; riscossioni totali di 136,480 miliardi, diminuite dell'8,30 per cento.

- Una indagine parziale, su un campione di 85 comuni con popolazione compresa fra 40.000 e 60.000 abitanti, riguardante l'imposta sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni negli anni 1992 e 1993 (quando la materia era disciplinata dal D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 639) segnala che gli enti hanno dato la preferenza alla concessione a terzi del servizio, rispetto alla gestione diretta che, ove presente, tende ad essere abbandonata a favore della concessione. Le tariffe sono state correttamente applicate con riferimento ai livelli minimi di legge. Le amministrazioni hanno considerato con attenzione i rilievi, concernenti la mancata esazione e l'evasione dei tributi, formulati dagli ispettori del Ministero delle finanze, che hanno talvolta consentito il recupero di somme ed una migliore definizione dei rapporti con il concessionario. I costi della gestione diretta mostrano nel 1993, rispetto al 1992, una diminuzione delle spese per il personale (che sono aumentate soltanto in cinque comuni). Il costo della gestione diretta, in base a stime degli stessi enti, ha inciso sulle riscossioni in misura che varia fortemente tra i vari comuni: nel 1992, dall'8 per cento al 77,41 per cento; nel 1993, dal 6,82 per cento al 85,24 per cento. Nel caso di concessione a terzi, il maggior numero di enti presenta una incidenza, dell'aggio sulle riscossioni, compresa fra il 20 per cento ed il 30 per cento (15 enti) ed oltre il 40 per cento (15 enti). Le modalità di aggiudicazione privilegiano la trattativa privata.

6. Nell'anno 1994 le spese correnti dei tre tipi di enti in esame sono diminuite in termini di impegni (-1,22%) e pagamenti (-1,77%) di competenza rispetto all'esercizio 1993, mentre sono aumentate in termini di pagamenti totali (2,83%) a causa dell'aumento verificatosi nei pagamenti del conto dei residui (24,78%). In particolare, gli impegni di competenza dell'esercizio 1994 risultano di 58.782,476 miliardi; i pagamenti totali, 55.187,594 miliardi.

Disaggregando i dati per tipi di enti, si osserva che gli impegni di competenza sono diminuiti per province (-1,65%) e comuni (-1,22%), mentre, in controtendenza, sono aumentati per le comunità montane (4,66%). I predetti impegni sono di: 7.707,965 miliardi per le province; 50.340,726 miliardi per i comuni; 733,785 miliardi per le comunità montane.

I pagamenti totali sono aumentati per le province (6,44%) ed i comuni (2,38%), mentre sono diminuiti per le comunità montane (-1,71%). Risultano di: 7.090,084 miliardi per le province; 47.427,076 miliardi per i comuni; 670,434 miliardi per le comunità montane.

7. La gestione degli investimenti, complessivamente considerata per i tre tipi di enti in esame, presenta un aumento delle entrate (6,26%) in termini di accertamenti dell'esercizio 1994, che risultano di 17.072,319 miliardi, ed una diminuzione (-9,16%) delle riscossioni totali, che sono 13.733,825 miliardi.

Disaggregando i dati in relazione agli enti si rileva che i risultati dei comuni hanno influenzato la tendenza dell'intero comparto, non condivisa da province e comunità montane. Gli accertamenti sono aumentati soltanto per i comuni (10,8%), per i quali ammontano a 14.300,945 miliardi; mentre sono diminuiti per province (-6,47%) e comunità montane, in misura più accentuata per queste ultime (-21,06%). Gli importi sono: 1.779,545 miliardi per le province, e 991,829 miliardi per le comunità montane.

Le riscossioni totali dei comuni sono 11.001,560 miliardi e, rispetto al 1993, sono diminuite del 12,14 per cento. In controtendenza rispetto a quella segna-

lata per l'intero comparto, appaiono le riscossioni totali delle province e delle comunità montane, aumentate, rispettivamente, del 7,02 per cento, e dell'1,43 per cento. Gli importi riscossi sono: per le province, 1.843,931 miliardi; per le comunità montane, 858,334 miliardi.

La spesa per investimenti di tutti i tipi di enti è, in termini di impegni di competenza, di 15.686,138 miliardi e, rispetto al 1993, è aumentata del 13,75 per cento. In termini di pagamenti totali è di 10.890,078 miliardi, ed è diminuita del 7,35 per cento.

La disaggregazione dei dati per tipo di enti segnala, riguardo agli impegni di competenza, aumenti per province (10,14%) e comuni (18,64%); diminuzioni (-21,01%) per comunità montane. Riguardo ai pagamenti totali, si notano diminuzioni per tutti i tipi di enti: per le province (-4,41%); per i comuni (-8,50%), e per le comunità montane (-0,09%). Gli importi degli impegni di competenza sono: per le province, 2.279,359 miliardi; per i comuni, 12.414,307 miliardi; per le comunità montane, 992,472 miliardi. Gli importi dei pagamenti totali sono: per le province, 1.687,088; per i comuni, 8.447,104 miliardi; per le comunità montane, 755,886 miliardi.

8. La gestione delle partite di giro non sempre corrisponde ai principi che dovrebbero caratterizzarla, quali il bilanciamento di entrate e spese in conto competenza, un loro alto livello di realizzazione, la tempestività nello smaltimento dei residui. Un'analisi svolta sui consuntivi dell'esercizio 1994 di province, comuni e comunità montane rivela, come negli anni precedenti, la presenza di irregolarità, insieme alla tendenza ad un maggior rispetto dei suindicati principi.
9. Dai conti consuntivi trasmessi da 96 province emerge, in ordine alla situazione economica di competenza, che 62 presentano avanzo, 34 disavanzo, nessuna il pareggio. Quanto alla situazione economica di cassa, 84 sono in avanzo, 12 in disavanzo e nessuna in pareggio. Il risultato della gestione di com-

petenza è positivo per 26 province, negativo per 70 ed in pareggio per nessuna. Il risultato di amministrazione disponibile è in avanzo per tutte le 96 province.

I risultati finali dei conti di 1289 comuni evidenziano la seguente situazione economica di competenza: 918 enti in avanzo, 369 in disavanzo, 2 in pareggio. Quanto alla situazione economica di cassa: 664 enti in avanzo, 625 in disavanzo, nessuno in pareggio. Per il risultato della gestione di competenza: in avanzo 615 comuni, in disavanzo 671, in pareggio 3. Infine, per il risultato di amministrazione disponibile: in avanzo 1.255 enti, in disavanzo 31, in pareggio 3.

Dai dati contabili di 324 comunità montane si ricava: situazione economica di competenza, in avanzo 274 enti, in disavanzo 49, in pareggio uno; situazione economica di cassa, positiva per 249, negativa per 75, nessun pareggio. Risultato della gestione di competenza: 152 comunità montane in avanzo, 171 in disavanzo, una in pareggio. Risultato di amministrazione disponibile: 316 in attivo, 6 in passivo e 2 in pareggio.

I dati globali suesposti, desunti dai conti consuntivi, non evidenziano i debiti fuori bilancio. Si rileva un'evidente antinomia tra i dati riferiti all'esercizio 1994 (situazione economica di competenza e di cassa, e risultato di competenza) relativamente omogenei, e risultato di amministrazione disponibile che prospetta una situazione complessiva favorevole alle gestioni (che soltanto in 31 appaiono in disavanzo), poichè influenzata dalla imponente gestione dei residui attivi e passivi degli anni precedenti. La conservazione fra i residui di poste attive non assistite da un concreto grado di esigibilità (come emerge da indagini svolte anche in anni precedenti) implica l'alterazione del risultato di amministrazione e la prospettazione di avanzi di amministrazione apparenti o di disavanzi mascherati.

E' quindi necessario un vigile riscontro sulle operazioni di verifica e conseguente cancellazione dei residui attivi da parte degli organi di controllo interni ed esterni. I residui passivi sono stati oggetto di maggior considerazio-

ne, ma anche per essi è necessaria una attenta disciplina di revisione allo scopo di conservare solo residui rappresentativi di effettivi impegni nei confronti di terzi, al fine di eliminare partite debitorie inesistenti, mantenute, a volte, per scopi non commendevoli.

I risultati di avanzo o di disavanzo di amministrazione vanno considerati con prudenza, a motivo dell'incertezza sulla concreta realizzazione di riscossioni e pagamenti inclusi fra i residui.

10. Una indagine della Sezione in tema di anticipazioni di tesoreria ha evidenziato che i comuni generalmente fanno ricorso alle anticipazioni per far fronte a deficienze di cassa determinate da ritardi del Ministero dell'interno, delle regioni e delle province nella erogazione di fondi, nonché da ritardi nelle riscossioni di tributi e di canoni di utenza. E' emerso che alcuni enti del meridione corrispondono al tesoriere, sulle anticipazioni ricevute, interessi ad un tasso annuo compreso fra il 16,50 per cento ed il 18,50 per cento.

11. E' stata avviata, con riferimento all'esercizio 1994, un'indagine sull'indebitamento extrabilancio dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti che ha fornito prime e parziali risultanze a motivo della incompletezza delle risposte degli enti. Alla luce delle risposte acquisite sembra che i debiti formalmente riconosciuti, e non ricondotti in bilancio entro l'esercizio in esame, assumano dimensioni non allarmanti.

Di maggior rilievo appaiono, invece, le situazioni debitorie non definite attraverso il riconoscimento formale (oneri latenti), che gli enti dichiarano con maggior diffusione e per importi maggiormente significativi. In particolare, meritano di esser posti sotto osservazione gli oneri per indennità di espropriazione che derivano dalla soccombenza degli enti in giudizio o da procedimenti in corso. I risultati dell'indagine, pur nella loro parzialità, fanno considerare opportuno che gli amministratori degli enti, i servizi di ragioneria e gli organi di controllo interno non trascurino di rilevare la formazione di

oneri latenti e che nella programmazione finanziaria si tenga conto di tali passività in via di emersione, in modo da evitare che il loro repentino concretizzarsi possa creare difficoltà alla gestione dell'ente.

12. Un'analisi degli enti che hanno dichiarato il dissesto dal 1989 (anno in cui l'istituto è stato introdotto nell'ordinamento) al 31 dicembre 1994, segnala che si è trattato di 372 comuni e dell'amministrazione provinciale di Napoli. Il fenomeno è concentrato nell'area meridionale e principalmente in Calabria (27,9%), Campania (17,1%), Puglia (12,8%) e Basilicata (12,2%). L'analisi degli enti in dissesto distinti per classi demografiche, mostra la prevalenza dei comuni fino a 5.000 abitanti, che rappresentano l'83,83 per cento dei dissestati. In tali comuni, la ridotta consistenza della popolazione e delle entrate proprie, unita alla impossibilità di comprimere i costi dei servizi (seppur organizzati per soddisfare le esigenze dei pochi residenti) al di sotto di livelli minimi di spesa, rendono difficile l'espletamento delle funzioni essenziali in condizioni di equilibrio economico-finanziario. E' auspicabile un intervento che realizzi con gradualità, partendo dai comuni più piccoli, le aggregazioni necessarie per raggiungere dimensioni demografiche che consentano una gestione efficiente, efficace, ed economicamente sostenibile, e che riducano il fenomeno di dissesti dovuti a ragioni di ordine strutturale. Ottantasette comuni in dissesto hanno ottenuto l'adeguamento dei contributi statali all'importo medio calcolato per la loro classe di appartenenza, a compensazione delle sperequazioni subite.

Il personale in servizio negli enti in dissesto risultato in eccesso rispetto alle piante organiche rideterminate, è stato collocato in mobilità. Il fenomeno ha interessato 2.830 dipendenti di 125 comuni (che sono il 33,6% dei dissestati). Di questi, 34 fanno parte dell'area centro-settentrionale e 91 di quella meridionale ed insulare. La mobilità presenta gli indicatori più elevati in Basilicata e Toscana (75%), Abruzzo (66,7%), ed Emilia Romagna (57,1%). L'analisi per dimensioni demografiche evidenzia che il collocamento in

mobilità è prevalente nei comuni fino a 2.000 abitanti, che rappresentano il 58,4 per cento degli enti in dissesto.

E' opportuna una disciplina del risanamento secondo la specialità delle singole situazioni territoriali e delle dimensioni degli enti e con definizione, completa e non parziale, di tutte le situazioni debitorie pendenti. Le innovazioni procedurali introdotte dalla legge n. 68 del 1993, dopo oltre due anni dalla applicazione, non hanno ridotto significativamente i tempi per la conclusione del procedimento. Una rapida conclusione può essere ottenuta decentrando sia la verifica dell'attività degli organi straordinari di liquidazione, che l'emanazione dei provvedimenti di risanamento. Fino al 1994 l'ammontare dei mutui autorizzati per il risanamento è stato di 218,2 miliardi.

13. La tenuta delle contabilità patrimoniali da parte degli enti pubblici, ed in particolare di quelli territoriali, risulta insoddisfacente essendo ancorata al sistema catastale pensato per una funzione giuridico-fiscale. Per gli enti locali i conti patrimoniali dovrebbero offrire più precise indicazioni, in attuazione delle modifiche introdotte con il nuovo ordinamento finanziario e contabile ed in considerazione dei nuovi criteri dettati per la formazione delle scritture elementari dei conti. Il termine del 31 dicembre 1995, stabilito per l'aggiornamento straordinario dell'inventario dei beni immobili patrimoniali, è stato prorogato al 31 maggio 1996 (art. 8 d.l.27 ottobre 1995 n. 444, convertito in l. 20 dicembre 1995 n. 539). Per l'anno 1994 il conto del patrimonio è stato presentato da 1.198 comuni su 1.325 con più di 8.000 abitanti. Con riferimento all'esercizio 1994, è stata svolta un'indagine sulle gestioni dei beni storico-documentali ed artistico-monumentali, nonché sui servizi funebri e cimiteriali dei comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti. Si è notato che moltissimi enti non hanno il piano regolatore cimiteriale previsto dal d.p.r. 285/90, con conseguente grande variabilità delle aree concedibili per uso privato. Molti enti non hanno precisato se il servizio di trasporto funebre

sia gestito direttamente, o concesso a terzi, e fanno sussistere dubbi sulla regolare esecuzione del servizio e su abusi di vario genere.

14. In attesa che il nuovo sistema dei controlli possa trovare completa attuazione, la Sezione ha effettuato un'indagine che ha interessato i collegi dei revisori delle province e dei comuni della sesta classe demografica. L'indagine ha avuto lo scopo di individuare le tecniche di analisi e le modalità operative applicate al fine di pervenire ad una classificazione delle impostazioni prevalenti e, al contempo, di valutare l'incidenza delle esperienze di controllo sui processi decisionali delle amministrazioni. I dati raccolti hanno evidenziato che il controllo gestionale ha una diffusione molto limitata in campo nazionale ed è del tutto sconosciuto nelle regioni meridionali.

L'esame delle relazioni dei predetti collegi dei revisori dei conti ha evidenziato che le anomalie riscontrate riguardano: mancanza totale o parziale del conto del patrimonio e degli inventari; irregolarità nella copertura dei costi dei servizi; omessa riscossione di fitti, canoni, crediti e tributi locali; mancata revisione dei residui; mancata utilizzazione o ritardi nella utilizzazione di mutui; irregolarità formali del procedimento di erogazione della spesa, con effetti sul risultato finale di amministrazione; individuazione delle c.d. "posizioni debitorie latenti".

15. Aumenta il ritardo del Parlamento italiano nella emanazione della legge annuale comunitaria: quella per il 1994 è stata emanata il 6 febbraio 1996, con conseguenti complicazioni e condizionamenti per l'attività regolamentare ed attuativa delle regioni e degli enti locali.

La Sezione evidenzia le carenze dello Stato italiano nella piena utilizzazione dei finanziamenti assegnati dalla Comunità Europea in vari settori di intervento, tra i quali quello dei fondi strutturali. Le maggiori difficoltà attuative sono attribuibili a disfunzioni di carattere amministrativo e burocratico che non hanno consentito la completa utilizzazione del cofinanziamento europeo,

che pertanto viene ridotto o revocato nei confronti dello Stato italiano a vantaggio di altri stati comunitari. La correzione delle disfunzioni è affidata all'azione della Cabina di regia nazionale, quale centro di riferimento per l'acquisizione dei finanziamenti comunitari, nonché alle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti, nell'ambito del fondo rotativo per la progettualità, per consentire l'elaborazione dei progetti di massima, definitivi ed attuativi degli interventi ammessi al cofinanziamento comunitario.

Una indagine della Sezione sulla attuazione del primo ciclo di intervento con fondi strutturali comunitari, effettuata considerando singoli progetti finanziati in varie regioni e nelle due province autonome, ha evidenziato notevoli ritardi. Per la realizzazione dei progetti è stata concessa dalla Commissione europea un'ultima dilazione, fino al termine del corrente anno 1996.

16. L'attività contrattuale nel 1994 non ha subito evoluzioni migliorative rispetto agli anni precedenti. L'esigenza di razionalizzare e di rendere trasparente il settore dei lavori pubblici e quello dei contratti, ha determinato l'emanazione di affrettate riforme legislative che, sovrapponendosi senza un adeguato coordinamento, hanno reso più incerto il quadro normativo di riferimento. Sono, di conseguenza, aumentate le difficoltà di amministratori e funzionari nell'individuare soluzioni giuridicamente corrette a problemi interpretativi di norme, e nell'effettuare scelte ed assumere comportamenti adeguati a portare a compimento le opere pubbliche. E' indispensabile che vi sia chiarezza normativa, con testi stringati che pongano principi in armonia con quelli codificati dall'Unione Europea, e che siano rispettosi delle garanzie costituzionali delle autonomie.

Un'indagine su un campione di enti ha evidenziato carenze ed inefficienze: sommarie valutazioni iniziali hanno determinato variazioni di programmi, con proliferazione di stralci e di varianti, conseguenti aumenti dei costi e dei tempi di realizzazione delle opere che a volte, dopo venti anni dall'inizio dei lavori, non risultano completate. L'attività di progettazione appare caratteriz-

zata da episodicità e scarsa attendibilità, mentre prolifera il ricorso alle consulenze dei professionisti privati. La trattativa privata, nonostante i limiti legislativi posti, appare notevolmente diffusa.

La diminuita iniziativa delle amministrazioni locali è attribuibile ai crescenti vincoli di bilancio, alle note vicende giudiziarie in corso, alla difficile transizione dall'intervento straordinario a quello ordinario nelle aree depresse, che stenta a decollare.

A fini di trasparenza nelle procedure contrattuali, di eliminazione di fenomeni distorsivi, di individuazione degli oneri in corso d'opera, di un efficiente ed efficace controllo di gestione, è reale l'esigenza di un monitoraggio obbligatorio delle opere pubbliche in esecuzione, mediante appositi modelli che evidenzino le modalità della contrattazione e gli elementi illustrativi del buon andamento nella realizzazione delle iniziative. I modelli dovrebbero essere allegati al conto consuntivo.

17. La competenza della Corte dei conti ad effettuare il controllo successivo sulle Camere di commercio deriva dalla legge 14 gennaio 1994 n. 20. Si tratta di un controllo che, pur con le sue connotazioni evolutive particolari, segue le linee generali dell'attività di referto sulla gestione delle autonomie locali. Il risultato del controllo è compendiato in "relazioni" che vengono inviate tanto al Parlamento che alle amministrazioni interessate. Per il primo anno la Sezione ha ritenuto che il personale, le consulenze esterne ed i trasferimenti dallo Stato o dalle Regioni, fossero temi meritevoli di approfondimento nel contesto della gestione finanziaria delle Camere. Tale approfondimento è stato effettuato attraverso l'individuazione di alcuni indicatori finanziari che consentono di porre a confronto le diverse situazioni regionali. Dall'analisi delle entrate si evince che i trasferimenti dello Stato e delle regioni rappresentano una voce poco significativa nel sistema delle entrate camerali, che sono incentrate sul diritto annuale e su altre entrate proprie. In materia di personale si segnalano scostamenti, rispetto a dati medi, per quanto attiene al

trattamento economico ed alla presenza di dirigenti (che è maggiore in alcune regioni a statuto speciale, mentre nelle Camere di una regione - la Calabria - non vi sono dirigenti), ed alla consistenza organica, che è maggiore nelle Camere di regioni ove vi sono meno imprese. Le Camere fanno ampiamente ricorso a consulenze esterne prevalentemente per studi, ricerche e documentazione, anche nei settori fiscale e legale.

P.Q.M.

riferisce, a norma dell'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981 n. 786 e dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, alla Presidenza delle due Camere del Parlamento, con la presente deliberazione e l'unita Relazione, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali, secondo il piano delle rilevazioni di cui alla delibera sopra indicata.

Ordina alla Segreteria di inviare copia al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro del Bilancio e della Programmazione economica, al Ministro delle Finanze, al Ministro per la Funzione Pubblica ed affari regionali, al Ministro dell'Interno, al Ministro del Tesoro, nonchè alle Amministrazioni provinciali, ai Comuni con più di 8.000 abitanti, alle Comunità montane, alle Camere di commercio, ai Comitati regionali di controllo ed alle Associazioni rappresentative degli enti citati

L'ESTENSORE

(F.to Cons. Giuseppe S. LAROSA)

IL PRESIDENTE

(F.to Prof. Salvatore BUSCEMA)