

Nel citato importo dei pagamenti 1999, 47.986 miliardi di lire si riferiscono ai pagamenti di competenza (incremento del 4,27% rispetto all'anno precedente) e 13.804 miliardi di lire si riferiscono ai pagamenti in conto residui (incremento del 22,65% rispetto all'anno precedente).

Se il dato della crescita in termini di impegni si pone a raffronto con quello del precedente esercizio 1998, quando la lievitazione degli impegni correnti era stata del 4,15%, la diminuzione del tasso di crescita conseguita nel 1999 potrebbe non suscitare preoccupazione anche per la circostanza che, nello stesso esercizio considerato, gli accertamenti di parte corrente dei medesimi enti sono aumentati del 4,58%, confermando più disponibilità di spesa.

Anche il più elevato ritmo di crescita del dato di cassa (variazione del 7,88% dei pagamenti totali) potrebbe trovare giustificazione nell'ancora più alto ritmo di crescita delle riscossioni totali dello stesso periodo (variazione del 18,83% delle riscossioni totali). Si ritiene, tuttavia, che i dati non consentono di affermare che l'auspicato contenimento della spesa corrente sia stato complessivamente realizzato dalle autonomie locali.

Se, infatti, si nota un'azione di contenimento degli impegni di competenza e sul versante dei pagamenti di competenza, per converso emerge un'accelerazione dei pagamenti in conto residui, che spinge la crescita della cassa totale a livelli molto elevati e certamente non in linea con gli obiettivi di riduzione. Si tratta di effetto che consegue alle manovre condotte sul versante della cassa, che hanno una efficacia temporanea e, se non accompagnate da una corrispondente azione sul fronte degli impegni, sono destinate ad avere esiti incerti.

La ripresa dei flussi di cassa in entrata, che si è avvertita decisamente nel 1999, si è riverberata sui pagamenti in conto residui ed ha prodotto un flusso complessivo in uscita fuori dal "target".

Inoltre un segnale non incoraggiante deriva dal fatto che nel 1999 per numerosi enti l'equilibrio economico finanziario presenta dati di segno negativo.

E' da rilevare, altresì, che le restrizioni legislative tese a raffreddare i flussi di cassa al fine del contenimento del fabbisogno delle pubbliche amministrazioni (Tesoreria unica) hanno condotto, come era prevedibile, alla lievitazione dei residui passivi e, quindi, ad una mole di obbligazioni che non hanno potuto trovare disponibilità di cassa per la loro estinzione. Si è creata pertanto una massa enorme di residui passivi che al 31/12/1999 sono risultati pari a 28.544 milioni di lire, raggiungendo la percentuale di oltre il 44%, in rapporto agli impegni di competenza e non trovano alcuna fisiologica giustificazione in un comparto, quale quello della spesa corrente, nel quale la realizzazione dei pagamenti dovrebbe concludersi rapidamente.

6 Continuando un discorso iniziato negli anni passati, sono stati trattati aspetti essenziali dell'ordinamento e gestione del personale degli enti locali.

Anzitutto sono state esposte sinteticamente le principali linee di tendenza normativa e di contrattazione collettiva intervenute nel triennio 1997-1999, per passare poi alla rappresentazione quantitativa di alcuni fenomeni generali concernenti struttura, movimenti, nonché spese del personale degli enti, elaborando e valutando i dati di fonte RGS alla luce anche del nuovo sistema di classificazione dei dipendenti, recato dagli accordi collettivi di comparto del 1999.

E' stato poi riportato l'esito di alcune indagini sistematiche di approfondimento condotte per la prima volta sull'universo delle amministrazioni provinciali, applicando sia dati RGS che dati utili tratti dai conti consuntivi a disposizione della Sezione.

Infine, un'analisi concentrata su un campione di comuni con 1000-2000 dipendenti a tempo indeterminato (29 enti) ha rilevato in termini di assenze e di spese corrispondenti la bassa incidenza dei periodi di interdizione dal lavoro disposti dall'Ispettorato a tutela delle gestazioni difficili (art. 5 legge. n.1204 del 1971).

Nel triennio 1997-1999 è complessivamente diminuito il fabbisogno di personale a tempo indeterminato (620.555 unità nel 1997; 577.476 nel 1999) e, di conseguenza, è migliorato il grado di copertura degli organici, anche perché il numero dei dipendenti degli enti locali, nelle componenti a tempo indeterminato e di "restante personale", è rimasto quasi stabile (589.845

unità nel 1997; 586.968 nel 1999). Altrettanto stabili possono considerarsi nel periodo l'incidenza dei dirigenti in organico rispetto al personale dei livelli (1,25%), nonché quella del restante personale rispetto ai medesimi dipendenti dei livelli (oltre il 5%). In definitiva, è di circa il 95% l'incidenza degli impiegati a tempo indeterminato rispetto al totale.

I dati delle cessazioni dal servizio e delle assunzioni si presentano abbastanza coerenti con la situazione ora descritta. Infatti, il primo fenomeno si è complessivamente contratto nel 1998 rispetto all'anno precedente per poi risalire al livello di partenza (unità cessate nel 1997, pari al 6,3% del personale in servizio; nel 1998 pari al 3,6% e nel 1999 nuovamente pari al 6,3%). L'incidenza delle assunzioni ha avuto un andamento abbastanza simile (4,9% nel 1997; 3,8% nel 1998 e 4,3% nel 1999), cosicché l'osservazione congiunta dei due fenomeni mostra come nel 1997 le cessazioni dal servizio hanno superato di 8.374 unità le assunzioni; nel 1998 queste ultime sono state leggermente superiori alle cessazioni e nel 1999 le uscite dal servizio sono risultate ancora più elevate di 11.990 unità.

I benefici economici tabellari, di per sé moderati, previsti dal contratto collettivo del personale non dirigente per il biennio 1998-1999, sono stati erogati nel 1999, mentre gli istituti economici accessori demandati agli accordi integrativi decentrati peseranno a partire dall'esercizio 2000 e destano qualche preoccupazione in termini di tenuta dei vincoli macroeconomici di spesa del settore pubblico. Ciò vale "a fortiori" per il contratto dei dirigenti stipulato a dicembre 1999.

I compensi accessori del personale dei livelli sono rimasti modesti e non sembra che rappresentino un serio stimolo all'aumento della produttività.

La struttura della retribuzione della dirigenza è più elastica ed articolata rispetto alle altre categorie di personale, come già constatato in precedenza, in virtù degli emolumenti di posizione e di risultato. Detta retribuzione media per il 1999 è circa il triplo di quella corrispondente del personale dei livelli.

La massa retributiva lorda tende a crescere nel quadro triennale del costo del personale e del lavoro presso le tre categorie di enti locali territoriali, sia pure in modo disuguale, nonostante la leggera riduzione del personale, mentre l'incidenza delle spese per la formazione dei dipendenti continua ad essere scarsa rispetto all'obiettivo programmatico fissato da Governo e parti sociali nella misura dell'1% della spesa salariale.

7 Per quanto concerne la gestione degli investimenti, la Sezione ha rilevato che, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica generale e di rilancio degli investimenti nel settore pubblico allargato, gli enti locali, anche per l'anno 1999, conoscono una ulteriore crescita nel settore delle dotazioni infrastrutturali.

La spesa di questi enti, che rappresenta circa il 52% di quella complessiva di tutto il settore pubblico, ha segnato, nel 1999, un aumento del 6,49% degli impegni in conto competenza e dell'11,39% dei pagamenti totali.

Le riscossioni totali si sono assestate in 29.096 miliardi con un incremento, rispetto al 1998, del 13,81% mentre gli accertamenti hanno registrato un aumento del 3,86%.

I residui passivi a fine 1999, pari a 77.362 miliardi, sono aumentati del 6,51% rispetto all'anno precedente.

I residui attivi a fine 1999 sono stati 57.283 miliardi, mostrando un tasso di crescita pari all'8,30%.

Si è registrato un leggero incremento sia del tasso di realizzazione della spesa in c/competenza (1,2 punti percentuali), sia del tasso di smaltimento dei residui (0,73 punti percentuali). I residui passivi provenienti dalla gestione della competenza si sono attestati in 24.274 miliardi, con una forte incidenza sui residui totali.

Le risorse per gli investimenti hanno avuto una triplice provenienza, ognuna delle quali, nel complesso, rappresenta quasi il terzo del tutto: provenienza interna (36,95%); provenienza da trasferimenti (31,50%); provenienza da accensione di prestiti (31,55). Ciò, peraltro, è vero

per comuni e province. Per le comunità montane, invece, la risorsa primaria è costituita dai trasferimenti (89.02%).

Per oltre l'80% le risorse sono state destinate alla realizzazione di opere pubbliche.

La spesa nazionale pro-capite in conto capitale nel 1999, calcolata in riferimento agli impegni di competenza, è stata di 787.745 lire.

Le punte più alte si sono registrate in Umbria, Trentino-Alto Adige e Lombardia; le più basse in Abruzzo, Calabria e Puglia.

**8** Per quanto riguarda i risultati finali delle gestioni, si fa presente che per le province, i comuni con più di 8000 abitanti e le comunità montane, sono stati esaminati, e con riferimento agli esercizi 1998 e 1999, i risultati di amministrazione, i risultati della gestione di competenza e le variazioni del complesso dei residui attivi e passivi. Inoltre, per l'esercizio 1999 sono stati esaminati anche gli equilibri economico-finanziari, i risultati economici di esercizio e le consistenze patrimoniali finali.

Anche nel 1999 i disavanzi di amministrazione sono stati in realtà pochissimi: 1 provincia su 98 esaminate, 11 comuni con più di 8000 abitanti su 1178 considerati, 6 comunità montane su 232. Peraltro, va osservato anche che la maggior parte degli enti in questione raggiunge l'avanzo di amministrazione solo grazie alla gestione dei residui: una constatazione che induce a ribadire l'importanza, per la piena attendibilità delle contabilità, della prescritta revisione dei residui passivi, ma anche e soprattutto attivi.

E' stato poi rilevato che ben 20 province su 97; 326 comuni con più di 8000 abitanti su 1139 e 38 comunità montane su 228 presentano un risultato economico-finanziario negativo: un dato, questo, che suscita perplessità dal momento che l'equilibrio economico-finanziario previsto dall'attuale ordinamento contabile può essere raggiunto utilizzando anche alcune entrate di natura straordinaria.

**9** Quest'anno la Sezione ha svolto, tra l'altro, un'indagine sulla finanza dei comuni con popolazione fino a 8000 abitanti di due regioni, una del nord e una del sud: Liguria e Puglia. E' risultato che sia gli accertamenti in conto competenza che le riscossioni totali delle entrate correnti sono aumentati, rispettivamente, del 4,5% e dell'11,87% nella Liguria e del 3,05% e del 7,12% nella Puglia; così pure gli impegni in conto competenza ed i pagamenti totali della spesa corrente sono aumentati, nell'anno 1999, di circa il doppio rispetto al tasso di inflazione reale.

I trasferimenti (titolo II delle entrate) rappresentano, in media, nella regione Puglia ancora oltre il 50% dell'entrata corrente, anche se nell'anno di riferimento la loro incidenza, negli accertamenti di competenza, diminuisce di circa il 3,5%.

La spesa per nuovi investimenti diminuisce in Liguria, mentre aumenta sensibilmente nella Puglia, +33,57%.

I risultati di amministrazione presentano saldi positivi in tutti i comuni inferiori a 8.000 abitanti della Liguria; si evidenzia, invece, un ente in disavanzo nella Puglia. Ma la situazione estremamente favorevole dei suddetti risultati, fortemente influenzati dall'attendibilità della gestione dei residui, non trova completamente riscontro nei saldi di parte corrente di competenza, che indicano la capacità degli enti a fronteggiare con le entrate ricorrenti e continuative tutte le spese originate da cause permanenti e, quindi, a garantire il funzionamento senza squilibri: solo il 64% dei comuni della Liguria ed il 50% dei comuni della Puglia hanno infatti saldi di parte corrente positivi.

#### **Tutela dell'equilibrio finanziario**

**1** L'articolo 36 del decreto legislativo n.77 del 1995, che disciplina la salvaguardia degli equilibri di bilancio ed al primo comma stabilisce, riprendendo quanto in precedenza disposto dall'articolo 1bis del decreto legge n.318 del 1986 convertito nella legge n.488 del 1986, che gli enti locali devono rispettare durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio. Nel secondo comma lo stesso articolo detta le modalità ed i tempi per la realizzazione dell'obiettivo voluto dalla norma. Almeno una volta l'anno entro il termine del 30 settembre l'organo consiliare provvede ad effettuare con apposito

provvedimento la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi per verificare se l'erogazione delle spese e l'acquisizione delle risorse relative a ciascun programma procedono secondo quanto indicato nel bilancio di previsione. In occasione di tale verifica l'organo consiliare deve accertare se i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di amministrazione o di gestione, per squilibrio nella gestione di competenza ovvero in quella dei residui ed in caso affermativo deve adottare le misure necessarie a ripristinare il pareggio. Con il medesimo provvedimento l'ente, sempre al fine di garantire gli equilibri generali di bilancio, dovrà adottare gli interventi necessari per il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti e del disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato. Per il riequilibrio del bilancio possono essere utilizzate nell'anno in corso e nei due anni successivi tutte le entrate, escluse quelle provenienti da mutui e quelle aventi specifica destinazione per legge, ed i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili.

La Sezione, al fine di avere consapevolezza dell'andamento delle gestioni, ha ritenuto opportuno prendere in esame le deliberazioni adottate dagli enti ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 77 del 1995 per avere un quadro dei risultati delle verifiche e degli interventi posti in essere dagli enti per il conseguimento degli obiettivi di equilibrio. Si è proceduto al monitoraggio dei contenuti delle deliberazioni delle amministrazioni provinciali e dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti trasmesse in allegato ai conti del bilancio relativi all'esercizio 1999.

La rilevazione si è posta lo scopo di individuare:

- gli enti che hanno registrato in corso di esercizio una situazione di squilibrio ed hanno ritenuto di dover intervenire apportando variazioni al bilancio di previsione;
- la consistenza e le tipologie dei debiti fuori bilancio riconosciuti e le previsioni di ripiano;
- i disavanzi di amministrazione rilevati ed i tempi della manovra di rientro.

Gli enti ai quali è stata richiesta la documentazione sono n.1.429 (100 amministrazioni provinciali e 1.329 comuni); di essi sono risultati inadempienti n.235, pari al 16,4%, di cui n.12 amministrazioni provinciali e n.223 comuni, per cui la rilevazione ha riguardato n.1.194 enti (88 amministrazioni provinciali e 1.106 comuni). Rilevante è il numero di enti inadempienti nelle regioni meridionali ed in particolare in Sicilia con 53 comuni ed una amministrazione provinciale, in Campania con 42 comuni ed una amministrazione provinciale ed in Puglia con 32 comuni e due amministrazioni provinciali; nell'area centrale le maggiori inadempienze si registrano nelle regioni Lazio con 12 comuni e due amministrazioni provinciali e Toscana con 13 comuni ed una amministrazione provinciale; nell'area nord le regioni con il maggior numero di comuni che non hanno trasmesso la documentazione richiesta sono l'Emilia Romagna con 15 comuni ed una amministrazione provinciale ed il Trentino Alto Adige con 13 comuni.

Il 25,3% degli enti adempienti, pari a 302, a seguito dell'esame della situazione finanziaria alla data della deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio, ha accertato ovvero previsto per la chiusura dell'esercizio uno squilibrio per cui è dovuto intervenire con variazioni al bilancio di previsione per correggere l'andamento delle entrate e delle spese.

Per quanto concerne le amministrazioni provinciali sono state n.18 su n.88, pari al 20,4%, a dover intervenire per ripristinare l'equilibrio; di esse n.8 appartengono a regioni dell'area settentrionale con il maggior numero in Piemonte (3 province) ed in Emilia Romagna (2 province); nell'area centrale sono due, una in Toscana ed una nel Lazio; nel mezzogiorno sono n.8 le province che hanno rilevato lo squilibrio con le maggiori presenze in Campania, Puglia e Sardegna con due province per ciascuna regione.

L'analisi dei comportamenti adottati dai comuni mette in evidenza che rispetto ad una percentuale a livello nazionale del 21% di comuni che sono intervenuti per la correzione di squilibri accertati o previsti, i valori per singola regione sono più elevati nelle regioni dell'area nord e centrale, mentre nell'area meridionale i comuni che hanno apportato variazioni di bilancio per correggere gli squilibri sono un numero minore se rapportati a coloro che sono risultati adempienti, con la sola eccezione registrata per gli enti della Basilicata.

2 La Sezione ha condotto un'indagine per verificare l'andamento del fenomeno dei debiti fuori bilancio nelle amministrazioni provinciali ed in tutti i comuni, compresi quelli con popolazione inferiore a 8.000 abitanti.

L'indagine ha avuto come obiettivo, per gli esercizi 1998 e 1999, la rilevazione dei seguenti dati:

- i debiti per i quali è intervenuto il riconoscimento giuridico da parte dell'ente e per i quali è stato previsto il ripiano in ciascuno degli esercizi considerati;
- i debiti che a chiusura dei due esercizi risultano ancora da impegnare.

Nel 1998 gli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio sono stati 450 per un ammontare complessivo di 256,4 miliardi di lire. Nel 1999 il numero di enti interessati al fenomeno è stato pari a 1.900 e l'importo dei debiti riconosciuti è salito a 981,9 miliardi di lire con un aumento in termini assoluti pari a 725,5 miliardi di lire.

Nel 1998 le amministrazioni provinciali che hanno provveduto al riconoscimento di debiti fuori bilancio sono state dodici (Como, Savona, Frosinone, Teramo, Caserta, Napoli, Salerno, Foggia, Matera, Agrigento, Palermo e Nuoro) e l'importo complessivo dei debiti è stato pari a 32,3 miliardi di lire. E' la Campania la regione in cui si rileva il maggior numero di enti con debiti e l'ammontare più elevato pari a 20,4 miliardi, di cui 8,6 miliardi di lire sono da attribuire alla provincia di Salerno, 7,2 miliardi a quella di Napoli e 4,6 miliardi a quella di Caserta. Le amministrazioni provinciali di Palermo con 3,8 miliardi di debiti fuori bilancio, quella di Savona con 3,2 miliardi e quella di Frosinone con 2,8 miliardi di debiti denunciano importi superiori a due miliardi.

La situazione nel 1999 presenta un incremento rilevante sia nel numero degli enti interessati al fenomeno che passano, su un totale di n.100 province, da n.12 nel 1998 a n.43, sia nell'ammontare complessivo dei debiti riconosciuti che aumenta del 76,5% portandosi da 32,3 miliardi di lire a 57 miliardi con un aumento in termini assoluti di 24,7 miliardi. Gli enti che presentano alla fine del 1999 nell'ordine un ammontare di debiti fuori bilancio superiore a due miliardi sono: Messina con 6,9 miliardi, Bergamo con 6,3 miliardi, Siena con 5,7 miliardi, Salerno con 5,5 miliardi, Novara con 3,2 miliardi, Matera con 2,8 miliardi, L'Aquila con 2,4 miliardi, Milano e Bari con 2,1 miliardi.

I comuni che nel 1998 hanno adottato provvedimenti di riconoscimento di debiti fuori bilancio sono n.438 e rappresentano il 5,4% degli 8.080 comuni presi in esame.

L'ammontare complessivo dei debiti è pari a 224,1 miliardi. Le regioni in cui si registra il maggior numero di enti con debiti e l'ammontare più rilevante sono la Sicilia con 75 comuni che rappresentano il 19,2 % dei comuni dell'isola e con debiti pari a 45,9 miliardi, la Campania con 63 comuni pari all'11,4% e con debiti per 26,4 miliardi, la Calabria con 61 comuni pari al 14,9% e con debiti per 22,7 miliardi, il Lazio con 25 comuni ed un ammontare di debiti fuori bilancio pari a 60,9 miliardi di cui 53,7 miliardi sono da attribuire al comune di Roma e la Basilicata con 20 comuni pari al 15,2% del totale e con debiti per 6,6 miliardi.

Nel 1999 il numero dei comuni che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio aumenta di quasi cinque volte portandosi da 438 rilevati nel 1998 a 1.857 comuni che costituiscono il 22,9% del totale dei comuni. Rispetto al dato medio percentuali più elevate si registrano nell'area nord nelle regioni Friuli Venezia Giulia con il 24,2% dei comuni con debiti e nella Toscana con il 23,7%; ben più consistenti sono le percentuali rilevate nel Lazio (il 33,2% dei comuni ha riconosciuto debiti fuori bilancio) e nelle regioni meridionali, ad eccezione del Molise, con una diffusione del fenomeno che ha coinvolto il 59,8% dei comuni della Sicilia, circa il 50% dei comuni della Campania e della Puglia, il 42,9% dei comuni della Calabria.

Gli enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto prima del 1999 e che nel corso del 1999 hanno riconosciuto debiti fuori bilancio sono n.145.

L'importo complessivo dei debiti fuori bilancio riconosciuti rispetto al 1998 aumenta di quattro volte e si porta a 924,8 miliardi di lire.

Alla chiusura dell'esercizio 1998 gli enti che non avevano provveduto al ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso del 1998 e negli anni precedenti sono risultati n.463 corrispondenti al 5,6% del totale degli enti esaminati (99 province e 8.080 comuni). L'ammontare delle situazioni debitorie fuori bilancio rimaste da ripianare era pari a 258 miliardi di lire.

Al 31 dicembre 1999, sulla base delle risposte ai questionari, gli enti con debiti fuori bilancio da ripianare erano n.225 (il 2,7% del totale) per un ammontare di debiti fuori bilancio pari a 127,2 miliardi di lire.

Tenuto conto che i debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso del 1999 dai comuni e dalle province sono ammontate nel complesso a 588,1 miliardi, l'analisi dei contenuti dei provvedimenti di riconoscimento ha consentito di rilevare le tipologie di debito così come individuate dall'articolo 37 del decreto legislativo n.77 del 1995.

I debiti fuori bilancio derivanti da sentenze passate in giudicato o sentenze immediatamente esecutive rappresentano il 38% del totale dei debiti per un ammontare di 221,7 miliardi di lire.

Per quanto concerne i debiti derivanti dalla copertura dei disavanzi di consorzi, aziende speciali ed istituzioni, l'incidenza sul totale è pari al 17% per un ammontare di 97,1 miliardi. La tipologia è presente soprattutto nei comuni di maggiori dimensioni.

Per la ricapitalizzazione di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici i debiti fuori bilancio riconosciuti nel 1999 sono presenti in comuni della VII classe demografica della Liguria con l'8% per un ammontare di 138 milioni di lire, della Campania con il 3% per un ammontare pari a 695 milioni, delle Marche con il 2% pari a 40 milioni e della Puglia con lo 0,5% per 55 milioni.

I debiti fuori bilancio riconosciuti per procedure espropriative o di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità rappresentano il 9% del totale per un ammontare complessivo di 52,8 miliardi di lire e si rilevano in n.70 enti, di cui n.6 amministrazioni provinciali e n.64 comuni.

Con la tipologia introdotta dal decreto legislativo n.342 del 1997 è stata prevista la possibilità di riconoscere debiti per l'acquisizione di beni e servizi, in violazione delle regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese stabilite dall'articolo 35 del decreto legislativo n. 77 del 1995, nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento dell'ente nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza. L'incidenza della sopraillustrata tipologia sul totale dei debiti fuori bilancio riconosciuti è del 34% per un importo pari a 199,1 miliardi di lire. Gli enti interessati al fenomeno sono stati n.340, pari al 75% degli enti con debiti.

3 La Sezione ha preso poi in esame le gestioni degli enti in disavanzo di amministrazione. Al riguardo è da rilevare che il decreto legislativo n. 77 del 1995 ha stabilito, al secondo comma dell'articolo 69, l'obbligo della presentazione del rendiconto alla Sezione enti locali della Corte dei conti (ora Sezione autonomie), ai fini dell'elaborazione del referto al Parlamento sulla finanza locale, per tutti gli enti locali i "cui rendiconti si chiudano in disavanzo". La richiamata normativa, poi trasfusa nel decreto legislativo n. 267 del 2000 - approvativo del testo unico degli enti locali -, era stata introdotta nel 1987 con l'articolo 28 della legge n. 440, e conserva la propria validità anche in presenza delle nuove norme per il rispetto del patto di stabilità.

Il risultato contabile di amministrazione, che espone la situazione dei crediti e dei debiti dell'ente complessivamente considerati senza tenere conto dell'anno in cui si sono prodotti, pur con i limiti derivanti dal frequente mancato rispetto delle procedure per gli accertamenti e gli impegni e, quindi, dalla dubbia attendibilità dei residui che concorrono a determinare il risultato, costituisce uno strumento utile, insieme con altri risultati finali, per individuare gli enti che possono presentare difficoltà nella gestione finanziaria.

Una prima parte dell'indagine ha avuto come obiettivo l'individuazione degli enti in disavanzo di amministrazione. Essendo gli enti interessati 8.202 (100 amministrazioni provinciali e 8.102 comuni), si è ritenuto di coinvolgere per l'acquisizione dei risultati gli organi

regionali di controllo, che hanno tra le proprie competenze l'esame dei rendiconti, e nel contempo è stata avviata una verifica dei risultati esposti nelle certificazioni di bilancio, che gli enti sono tenuti a trasmettere alla Corte dei conti.

Gli enti inadempienti sono stati n. 23, di cui una amministrazione provinciale, quella di Catanzaro.

Per l'esercizio 1998, dalle rilevazioni è emerso che gli enti che hanno chiuso con un disavanzo di amministrazione sono stati n. 47, per un ammontare complessivo dei disavanzi pari a 38.587,6 milioni di lire.

Il fenomeno è presente in una sola amministrazione provinciale, quella di Trieste, e, per quanto concerne i comuni, sono n. 18 quelli in disavanzo con una popolazione inferiore a 3.000 abitanti, n. 15 da 3.000 a 9.999 abitanti e n. 13 con popolazione da 10.000 a 59.999 abitanti. I comuni di maggiori dimensioni, appartenenti alla VII classe demografica, con disavanzo sono n. 7 e l'ammontare dei loro disavanzi, pari a 15.808 milioni di lire, costituisce il 41% del dato globale rilevato a livello nazionale; sono i comuni di Imperia (IM) con 5.939 milioni, Vasto (CH) con 3.964,8 milioni e Piombino (LI) 3.177,1 milioni, appartenenti alla VII classe demografica, a presentare i disavanzi più elevati.

Alla fine del 1999 gli enti in disavanzo sono risultati n. 29, per un ammontare complessivo di 26.895 milioni di lire. Si registra, quindi, una rilevante riduzione nel numero degli enti e nell'ammontare dei disavanzi complessivi, pari al 30,3%.

E' una l'amministrazione provinciale in disavanzo, quella di Trieste, e, per quanto concerne i comuni, sono n. 8 quelli in disavanzo con una popolazione inferiore a 3.000 abitanti, n. 10 da 3.000 a 9.999 abitanti e n. 10 con popolazione da 10.000 a 59.999 abitanti. I comuni che presentano un ammontare complessivo di disavanzi più elevato (il 43,2% del totale nazionale) sono quelli appartenenti alla VI classe demografica (da 10.000 a 19.999 abitanti), che sono n. 5 con un ammontare pari a 11.014,2 milioni; i comuni che denunciano i disavanzi più elevati sono, nell'ordine, La Maddalena (SS) con 6.612,5 milioni, Piombino (LI) con 3.083 milioni, Cassano delle Murge (BA) con 2.659 milioni e Vasto (CH) con 2.576,8 milioni.

Per una valutazione della rilevanza del disavanzo dei singoli enti, anche al fine di consentire la comparazione delle situazioni accertate, si è rapportato l'ammontare del disavanzo con la popolazione registrata dall'ISTAT nei due anni considerati. Alla fine del 1998, su n. 47 enti in disavanzo, sono n. 16 con un disavanzo per abitante superiore a 100.000 lire, e di questi ultimi n. 10 hanno una popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Sono n. 5 gli enti con il disavanzo pro-capite più elevato, che varia da 336.000 lire di Frignano (CE) a 808.000 lire di Santa Croce del Sannio (BN). Nel 1999 i comuni con un disavanzo pro-capite superiore a 100.000 lire sono n. 10, tutti con una popolazione inferiore a 20.000 abitanti. Sono n. 5 gli enti con il disavanzo pro-capite più elevato, che varia da 337.000 lire del comune di Bosco Chiesanuova (VR) a 827.000 lire del comune di Santa Croce del Sannio (BN).

Sono n. 17 gli enti che presentano un disavanzo nel biennio 1998-1999, dei quali due (Poggio Catino (RI) e Santa Croce del Sannio (BN)) hanno dichiarato lo stato di dissesto nel 1999.

In una seconda fase l'indagine ha preso in considerazione gli enti che hanno fatto registrare un disavanzo nel biennio 1998 e 1999, esclusi i due enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto, per effettuare per ciascun ente un esame specifico dei risultati della gestione.

4 Il fenomeno del dissesto ha complessivamente interessato nel periodo intercorrente tra il 1989, anno in cui è stata emanata la normativa istitutiva, ed il 31 maggio 2001, n. 411 enti locali, di cui una sola amministrazione provinciale, quella di Napoli. L'andamento dei dissesti è stato illustrato nel precedente referto e rispetto alla situazione registrata lo scorso anno non si sono rilevate nuove dichiarazioni di dissesto.

Nel referto la sezione propone un aggiornamento dei dati relativi alle procedure di liquidazione e alle concessioni dei mutui per il ripiano delle passività pregresse.

Gli enti per i quali non risulta essere stata ancora conclusa la procedura di liquidazione della situazione debitoria pregressa sono n.146; sono n.14 le procedure concluse dal mese di maggio del 2000 al mese di maggio del 2001.

Sono n.40, pari al 27,4%, quelli che hanno dichiarato il dissesto negli anni 1989 e 1990 e per i quali quindi sono trascorsi oltre dieci anni senza che la procedura di liquidazione sia stata conclusa. Le regioni che presentano il maggior numero di comuni in tali condizioni sono la Calabria con n.19 comuni e la Campania con n.11 comuni che insieme rappresentano il 75% del totale. L'analisi per dimensione demografica mostra che n.33 enti, pari all'82% ha una popolazione inferiore a 10.000 abitanti e di essi n.15, pari al 45%, presentano una popolazione inferiore a 3.000 abitanti.

Gli enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto nel periodo intercorrente tra il 1991 ed il 1993 e per i quali non è ancora intervenuto il piano di estinzione sono n.55, pari al 38% del totale, e per essi sono trascorsi dai dieci agli otto anni dalla dichiarazione di dissesto. Le regioni che presentano il maggior numero di enti in tale fascia sono la Campania con n.25 enti, la Calabria con n.14 enti e il Lazio con n.5 enti.

Sono n.39, pari al 28%, gli enti per i quali la procedura di liquidazione non è ancora conclusa i cui dissesti risalgono agli anni 1994-1995 e 1996. Le regioni con il maggior numero di enti in tali condizioni sono nell'ordine la Campania con n.11 enti, la Sicilia con n.8 enti, la Calabria con n.7 enti, la Basilicata ed il Lazio con n.5 enti ciascuna.

La procedura di liquidazione non risulta conclusa negli anni 1997-1998 e 1999 per n.10 enti di cui n.6 in Campania.

Intervenuta la dichiarazione di dissesto, la realizzazione del risanamento finanziario è affidata:

- agli organi istituzionali dell'ente che devono realizzare stabili condizioni di equilibrio della gestione finanziaria rimuovendo le cause strutturali del dissesto attraverso l'adozione di provvedimenti previsti dal decreto ministeriale di approvazione dell'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato;
- ad un organo straordinario di liquidazione, nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per l'interno, con il compito di gestire la situazione antecedente la dichiarazione di dissesto provvedendo alla rilevazione della massa passiva, all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento utilizzando anche il ricavato dell'alienazione di beni patrimoniali dell'ente ed al pagamento dei creditori; la situazione debitoria che non può essere coperta dalla massa attiva individuata dall'organo straordinario viene finanziata con un mutuo concesso dalla Cassa depositi e prestiti il cui ammortamento è interamente a carico del bilancio dello Stato.

Complessivamente l'esame dello stato di attuazione delle procedure di ripiano da parte degli organi straordinari di liquidazione evidenzia che, su n.411 dichiarazioni di dissesto, ne sono state definite n.265.

In valori assoluti le regioni che presentano più diffuse situazioni di ritardo, escludendo i dissesti al 2000, sono:

- la Campania in cui per n.53 enti su n.104 non risultano concluse le procedure di liquidazione;
- la Calabria con n.41 enti su n.121 dissesti dichiarati;
- la Sicilia con n.12 enti su n.21 andati in dissesto;
- il Lazio con n.11 comuni su 32;
- la Basilicata con n.9 enti su n.19;
- l'Abruzzo con n.6 comuni su n.17.

Il sistema di finanziamento delle situazioni debitorie, rilevate in sede di dissesto per sanare le quali non è stato possibile individuare entrate dell'ente, è rappresentato da mutui concessi agli organi straordinari di liquidazione dalla Cassa depositi e prestiti con ammortamento a carico del bilancio statale.



L'onere complessivo che lo Stato ha dovuto sostenere dal 1989 per fronteggiare gli stati di dissesto degli enti locali ammonta alla data del 31 maggio 2001 a 2.231 miliardi.

La distribuzione per area geografica evidenzia che all'area nord sono stati concessi mutui a n.33 comuni per un ammontare complessivo pari a 48,5 miliardi, nell'area centro a n.64 comuni per un ammontare di 172,8 miliardi, nell'area meridionale a n.314 comuni per un ammontare pari a 2.009,9 miliardi.

I mutui concessi nel 1998 dalla Cassa depositi e prestiti a n.40 enti ammontano a 231,4 miliardi e gli importi più rilevanti sono i seguenti: a n.16 enti della Campania sono stati concessi mutui per 141,6 miliardi, a n.4 enti della Basilicata l'importo dei mutui concessi è pari a 38,2 miliardi e a n.13 enti della Calabria i mutui ammontano a 37,3 miliardi. Nel 1999 l'ammontare dei mutui concessi a n.51 enti si riduce a 186,1 miliardi e gli importi più consistenti sono i seguenti: a n.14 enti della Campania per 71,9 miliardi, a n.21 enti della Calabria per un importo di 68,8 miliardi, a n.3 enti del Lazio con 12,1 miliardi e a n.2 enti della Sicilia per 10,8 miliardi. Nel 2000 l'ammontare complessivo dei mutui concessi a n.8 enti è pari a 22,9 miliardi di cui 15,8 miliardi concessi a n.3 enti della Calabria e 4,3 miliardi a n.2 enti del Lazio.

La Sezione ha effettuato un'indagine sulle gestioni straordinarie di liquidazione dei comuni che avevano dichiarato lo stato di dissesto finanziario negli esercizi 1989 e 1990 e che al 31 dicembre 2000 non risultavano avere concluso i lavori.

I comuni i cui organi straordinari si trovavano nella condizione sopradescritta sono n.23 in quanto non sono stati presi in considerazione n.17 comuni per i quali il piano di estinzione era all'esame della commissione per la finanza e gli organici degli enti locali.

Per acquisire primi elementi di valutazione è stata richiesta all'organo straordinario di liquidazione una relazione in cui fossero illustrate le motivazioni che hanno determinato il ritardo nella presentazione del piano di estinzione delle passività e forniti alcuni elementi conoscitivi.

Non hanno trasmesso la documentazione richiesta gli organi straordinari dei comuni di Mormanno (CS) e Camporeale (PA). Entro il termine stabilito per la trasmissione della documentazione sono pervenute le relazioni degli organi straordinari di n.14 comuni i cui contenuti sono stati illustrati separatamente per ogni singolo ente.

### **Conclusioni**

Nella politica di rigore, volta al risanamento finanziario dei conti pubblici, il documento di programmazione e la politica di bilancio nazionale, hanno coinvolto, anche nel 1999, gli enti locali che sono stati chiamati a contribuire al consolidamento e al miglioramento dei positivi risultati già ottenuti nei precedenti esercizi 1997 e 1998.

Per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti, la principale linea direttrice per gli enti locali era costituita dal rispetto del "patto di stabilità interno" che assegnava principalmente il compito di ridurre il disavanzo, calcolato secondo un saldo specifico che poneva a raffronto sostanzialmente le entrate proprie con la spesa corrente.

Per raggiungere il richiesto livello di riduzione del disavanzo erano richiesti agli enti interventi volti sia allo sviluppo delle entrate proprie sia principalmente al contenimento delle spese correnti.

I dati dei consuntivi degli enti esaminati (province e comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti) consentono di rilevare che, anche se in modo non omogeneo nelle varie aree territoriali, complessivamente l'obiettivo del raggiungimento del saldo programmato, in esecuzione del patto di stabilità interno, è stato conseguito e si sono ottenuti gli effetti attesi.

E' vero infatti che la spesa corrente in termini di impegni è cresciuta del 2,91%, rispetto all'anno precedente, e pertanto in misura superiore al tasso di inflazione (1,6%), ma un contenimento della stessa è stato in qualche modo conseguito se si considera da una parte che il ritmo di crescita è risultato sensibilmente inferiore a quello del 1998 quando la spesa corrente era aumentata, sempre in termini di impegni, del 4,15% e dall'altra che il contenuto aumento della spesa viene compensato dalla circostanza che nel corso del 1999 l'entrata corrente, in

termini di accertamenti, ha registrato un ritmo di crescita superiore raggiungendo l'aumento del 4,58% e conferendo pertanto agli enti più disponibilità per la spesa.

L'andamento della cassa mostra aumenti più consistenti rispetto all'anno precedente: in materia di entrate correnti le riscossioni totali, per il complesso degli enti esaminati, risultano aumentate del 18,83% mentre in materia di spese correnti i pagamenti totali sono cresciuti del 7,88%.

La consistente ripresa dei flussi di cassa in entrata si è riverberata sui pagamenti ed ha spinto la crescita della cassa totale a livelli molto elevati e certamente non in linea con gli obiettivi di riduzione della spesa.

La crescita delle riscossioni e dei pagamenti, anche se sostenuta, non ha consentito di ridurre la massa dei residui di parte corrente che invece sono lievitati sia come residui attivi totali (1,11%) sia come residui passivi totali (3,82%) raggiungendo importi notevolissimi che non trovano alcuna fisiologica giustificazione in un comparto, quale quello di parte corrente, in cui la realizzazione specialmente dei pagamenti dovrebbe concludersi rapidamente.

Positivamente sono da considerare i dati della gestione degli investimenti. Tenuto conto che la programmazione economico finanziaria per il 1999 fissava, per le pubbliche amministrazioni in generale, un obiettivo di crescita della spesa in conto capitale del 6,67%, dall'analisi condotta è emerso che, nel complesso delle tre categorie di enti locali esaminate, gli impegni in conto competenza, che rappresentano i programmi d'investimento finanziati e varati nell'anno, hanno avuto una crescita del 12,17%, mentre ancora più significativo appare il dato di cassa, relativo ai pagamenti delle spese, corrispondenti alle concrete realizzazioni degli interventi, che fa rilevare pagamenti in aumento dell'11,39% rispetto al 1998, a fronte di un incremento del 13,81% delle riscossioni delle entrate in conto capitale.

In ordine ai risultati finali è da notare che, come per gli anni precedenti, il disavanzo di amministrazione rappresenta una evenienza eccezionale e si rinviene in una sola provincia ed in 11 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti (che salgono a 29 considerando anche i comuni con popolazione inferiore a 8000 abitanti) anche se deve essere evidenziato al riguardo che molti enti pervengono ad un risultato di amministrazione positivo attraverso l'apporto della gestione dei residui alla cui revisione gli enti dovrebbero porre maggiore attenzione per conferire certezza di realizzazione soprattutto ai residui attivi. Il risultato economico finanziario si presenta invece negativo per un numero consistente di enti (20 province e 326 comuni) ed il dato suscita perplessità tenuto anche conto che secondo il vigente ordinamento contabile per il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario è consentito il computo anche delle eventuali entrate straordinarie.

Le dichiarazioni di dissesto, che nel periodo 1989 - 2001 hanno interessato 411 enti, nel periodo più recente si sono ridotte a poche unità anche se, al riguardo, non poche perplessità derivano dai ritardi che si registrano nelle procedure di liquidazione che vengono ultimate in tempi molto lunghi dagli organi straordinari all'uopo nominati.

Incidono negativamente sugli equilibri di bilancio i "debiti fuori bilancio" il cui riconoscimento ha interessato, nel 1999, il 23% della totalità degli enti locali esaminati, coinvolgendo 43 province su 99 e 1857 comuni su 8.080 presi in esame. Di norma gli enti hanno comunque reperito i mezzi necessari alla loro copertura.

Nel complesso i dati rilevati dall'esame dei conti non mettono in evidenza situazioni che possano destare particolari motivi di allarme e l'azione finanziaria condotta nel 1999 dagli enti locali può essere valutata conforme agli indirizzi programmatici di politica di bilancio fissati a livello nazionale al fine di consolidare e migliorare il risanamento dei conti pubblici ed onorare gli impegni assunti in sede comunitaria.

## **PARTE I**

### **L'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI**

- 1 Introduzione: la finanza degli enti locali - linee generali e profili evolutivi**
- 2 Le prospettive di riforma del sistema contabile degli enti locali**
  - 2.1 L'evoluzione della contabilità pubblica
  - 2.2 Le recenti modifiche al sistema contabile degli enti locali
  - 2.3 Alcune prospettive per l'ordinamento contabile degli enti locali
- 3 La revisione economico finanziaria: il ruolo dei collegi dei revisori**
- 4 Il funzionamento dei controlli interni**
  - 4.1 L'istituzione dei controlli interni
  - 4.2 Le problematiche aperte dal d.lgs. 267 del 2000
  - 4.3 Riflessioni alla luce della nuova normativa sui controlli interni
  - 4.4 Caratteristiche dell'indagine e della metodologia
  - 4.5 Analisi dei dati
  - 4.6 Comunità montane
- 5 I servizi pubblici locali**
  - 5.1 Primi tentativi di risoluzione e prospettive evolutive
  - 5.2 Indagine sui modi di affidamento dei servizi e sullo stato delle privatizzazioni nei comuni capoluogo di provincia
  - 5.3 Trasformazione di A.E.M. – Azienda energetica municipale di Milano in AEM Spa e processo di privatizzazione
  - 5.4 Considerazioni
- 6 La programmazione degli enti locali**
  - 6.1 L'indagine della sezione sulla programmazione in un campione di enti locali
  - 6.2 Conclusioni sui risultati dell'indagine

PAGINA BIANCA

## **1 Introduzione: la finanza degli enti locali - linee generali e profili evolutivi**

Negli ultimi dieci anni la gestione degli enti locali è stata investita da una serie di norme giuridiche, le quali hanno completamente rivoluzionato il vecchio sistema.

Non si è trattato, infatti, di una rivisitazione legislativa di poco momento, ma di un modo assolutamente nuovo di considerare e disciplinare la gestione degli affari pubblici, avendo riguardo soprattutto:

- 1 ai rapporti tra società e pubblici poteri;
- 2 all'esercizio delle competenze (e connesse responsabilità), considerate nel loro trasferimento dal centro verso la periferia;
- 3 ai principi relativi al "federalismo amministrativo", al "patto di stabilità", nonché al "principio di sussidiarietà".

Il tutto a Costituzione invariata.

Comunque, non si vuole, ora, fare un excursus storico delle diverse norme che si sono succedute nel tempo, vuoi perché il Parlamento ne è, ovviamente, a conoscenza, vuoi perché nelle precedenti relazioni annuali la Corte ha già fornito adeguata rassegna del fenomeno in questione. Tuttavia, alcuni punti nodali - ancorché in brevissima sintesi - dovranno essere qui ripresi affinché si possa avere sia una migliore intelligenza della normativa recentemente sopravvenuta, sia per meglio comprendere i fatti gestori, che sulla base di tale normativa sono stati posti in essere dagli enti territoriali.

E lo si farà, oltre che in via generale nella presente "Introduzione", anche specificamente in testa ai singoli argomenti di cui il referto medesimo si compone.

Ciò posto, occorre evidenziare che per quanto concerne gli enti territoriali (regioni ed enti locali), le norme che hanno determinato problemi di assorbimento e adattamento sono state quelle contenute nelle leggi 142 e 241 del 1990, nel decreto legislativo n. 29 del 1993 e, soprattutto, nella legge 59 del 1997 e nei decreti delegati che da questa hanno avuto origine.

Si è trattato di norme recanti riforme che hanno riguardato tanto le amministrazioni pubbliche in generale quanto - e specificamente - gli enti locali, nei confronti dei quali l'impatto iniziale è stato, per certi versi, piuttosto traumatico, principalmente per quelli le cui strutture erano modeste e, quindi, inadeguate alla bisogna.

Non v'è dubbio, comunque, che col passare del tempo gli effetti innovativi si sono manifestati in una linea di trend sempre crescente.

C'è da osservare che i plessi legislativi che hanno inciso con maggior forza sono stati la citata legge (di delega) n. 59 del 1997 e i relativi decreti delegati e, tra questi, soprattutto il d. lgs. n. 112 del 1998.

Orbene, qui si vogliono evidenziare principalmente taluni aspetti concernenti il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali e la "ratio" in essi sottesa.

Come è noto, tale conferimento è passato attraverso tre fasi:

- a) la definizione dell'oggetto del conferimento di nuove funzioni dallo Stato alle regioni e agli enti locali, nonché i principi che ne erano alla base;
- b) il conferimento concreto di dette funzioni, operato dal cennato d.lgs. 112 e dagli altri decreti delegati;
- c) da ultimo - e qui il cerchio si chiude - il conferimento delle funzioni questa volta dalle regioni agli enti locali.

Al riguardo, occorre osservare che - come è noto - la legge n. 59 non è stata un semplice provvedimento di mera devoluzione o decentramento di funzioni, ma si è posta sostanzialmente come una legge di riforma in senso proprio, la cui finalità era anche - se non soprattutto - quella di introdurre principi nuovi, modificativi del sistema dei poteri pubblici. Tanto ciò è vero che essa ha previsto che in via di principio la titolarità delle funzioni amministrative dovesse essere intestata alle regioni ed agli enti locali. in tutte le materie. Quindi, non solamente in quelle elencate dall'art. 117 della Costituzione.

Lo Stato dovrebbe svolgere soltanto le funzioni ad esso espressamente assegnate. E basta.

Pertanto, il vecchio criterio base del riparto delle competenze, che vedeva, da un lato, in posizione di preminenza lo Stato e, dall'alto, le regioni e gli enti locali in posizione subalterna, oggi risulta ribaltato. Come ribaltati sono i rapporti tra regioni ed enti locali. Per cui, in ordine alle funzioni amministrative nell'articolato sistema "regione - enti locali", sono questi ultimi ad avere la titolarità delle stesse, spettando alla prima solo quelle funzioni che necessariamente non possono non essere di sua spettanza, data la valenza territoriale delle medesime sulla base del principio di "adeguatezza".

Quindi, si è trattato di norme che possono essere definite di "federalismo amministrativo", nel senso che, oltre a trasferire le competenze dal centro alla periferia, esse hanno provveduto a un riordino del sistema dal basso verso l'alto. Non solo, ma hanno provveduto altresì ad instaurare un nuovo rapporto tra i cittadini e le istituzioni.

In sostanza, gli obiettivi della riforma possono così essere riassunti:

- a) la realizzazione del principio di sussidiarietà, dispiegantesi sia in senso orizzontale - che disciplina i rapporti fra le istituzioni pubbliche e la società - sia in senso verticale - che regola i rapporti tra le stesse istituzioni, tenendo conto del principio dell'"adeguatezza". L'applicazione di tali principi implica il conferimento delle funzioni pubbliche, laddove possibile, a quelle istituzioni che operano in prossimità dei cittadini. Per cui, le funzioni stesse devono essere assegnate - "secondo le loro dimensioni territoriali, associative, organizzative" - prioritariamente ai comuni, alle comunità montane e alle province, di guisa che alla regione restino riservate solamente quelle che (per l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del loro esercizio) richiedono una imprescindibile dimensione, appunto, regionale. E' proprio perciò che il sistema si presenta articolato dal basso verso l'alto, con l'attribuzione alle istituzioni più piccole di compiti generali e residui;
- b) il cumulo, in capo al medesimo soggetto, di funzioni e relativa responsabilità.

Trattasi di un principio guida che è evidente sia nella legge n. 59, sia nel d.lgs. 112, e in base al quale il conferimento delle funzioni al medesimo soggetto doveva comprendere anche le attività ad esse connesse secondo un criterio di strumentalità. Quindi, anche tutto ciò che risultava necessario ad assicurare al soggetto stesso una concreta autonomia sotto il profilo organizzativo, finanziario e gestionale.

Orbene, esaminando la legge di delega n. 59 non è dato riscontrare una sufficiente regolamentazione di tali profili. Essa, infatti, ha disposto soltanto che il trasferimento delle risorse dovesse essere "congruo" in relazione alle funzioni trasferite e, in ogni caso, senza ulteriori aggravii per lo Stato.

In tal senso, ad esempio, si è espresso il legislatore quando, in ordine al trasferimento del personale statale, ha stabilito che esso dovesse avvenire "senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica".

Comunque, la legge 59 ha previsto che i decreti legislativi dovessero fissare i criteri di conseguente e contestuale attribuzione e ripartizione tra le regioni, e tra queste e gli enti locali, dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, da individuarsi ad opera (e con propri decreti) della Presidenza del Consiglio di Ministri.

Per quanto concerne, poi, la quantificazione delle risorse da trasferire, i criteri che sono stati privilegiati hanno avuto riguardo alla spesa storica (ad esempio, l'art. 7 del d. lgs. n. 112) e allo scenario delle c.d. "politiche invariate".

Il primo ha usato come parametro le "risorse corrispondenti per ammontare a quelle utilizzate dallo Stato per l'esercizio delle medesime funzioni e compiti prima del conferimento"; il secondo ha commisurato l'entità delle risorse da trasferire a quanto occorrente per garantire il medesimo livello dei servizi.

Per quanto riguarda le modalità del trasferimento delle risorse, il legislatore delegato (d. lgs. 112) ha previsto un duplice canale di finanziamento: uno per le regioni, relativo alle funzioni a queste conferite - e destinato successivamente ad essere ripartito tra gli enti locali ad

opera delle regioni medesime -; un altro destinato agli enti locali per le funzioni a questi direttamente attribuite.

Fin qui l'esame, per linee generalissime, delle principali ricadute sugli enti locali della riforma operata dalla legge n. 59 del 1997 (e dai decreti legislativi da essa derivati) in ordine ai conferimenti di funzioni e risorse.

Ma nuove norme hanno investito in varie guise gli enti locali. Tra queste, un posto di rilievo è stato occupato sia dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 - emanato sulla base dell'art. 11 della più volte citata legge n. 59 del 1997 e recante norme sul "riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche"- sia, e soprattutto, dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 - emanato in virtù dell'art. 31 della legge (di delega) n. 265 del 1999 - approvativo del "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

Tale testo unico, che si compone di quattro parti e 275 articoli, è un complesso organico di norme, le quali, pur recando diverse novità, lasciano abbastanza integro l'impianto complessivo di cui alla precedente disciplina (in gran parte abrogata o sostituita) relativa agli enti locali.

Esso, infatti, non ha soltanto carattere ricognitivo della pregressa normativa, ma anche carattere innovativo. Non nel senso che introduce nuove norme che stravolgono quelle già in vigore: esso opera solamente una "novazione" della fonte dei testi legislativi esistenti. E lo fa a fini di "coordinamento" in aderenza ai principi ed ai criteri fissati dalla legge di delega. La quale, oltre ad attribuire al Governo la potestà di riunire le norme di settore, ha posto l'accento sulla necessità, appunto, di "coordinarle". Necessità che si sostanzia anche nel potere di adeguare le norme stesse a tutte le altre del medesimo settore, sia sotto il profilo letterale, sia tenendo conto del loro coerente aggiornamento e della posizione assunta dalla giurisprudenza. Almeno secondo l'orientamento assunto dalla Corte costituzionale.

Tra gli altri plessi legislativi intervenuti nell'ultima parte del 1999 e nel tempo successivo sono da annoverare, per il particolare rilievo che sono venuti ad assumere nel nostro ordinamento giuridico, la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, la legge costituzionale n. 2 del 31 gennaio 2001 e il testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

La legge costituzionale n. 1 del 1999 modifica gli artt. 121, 122, 123 e 126 della Costituzione e reca disposizioni concernenti l'elezione diretta del presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni; la legge costituzionale n. 2 del 2001 estende, in sostanza, la valenza della precedente legge n. 1/1999, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano.

Trattasi di norme che hanno modificato profondamente il precedente assetto costituzionale, attribuendo alle regioni e al loro governo una grande autonomia e incisività sotto il profilo strutturale, politico e amministrativo.

Non minori ripercussioni sull'attuale ordito della Carta della Repubblica è destinato a produrre il predetto testo costituzionale recante "modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

Qui si è in presenza di una rivoluzione profonda circa l'originaria impostazione che il Costituente del 1948 ha dato allo Stato-comunità.

Orbene, se il testo costituzionale in questione sarà confermato dall'apposito referendum già formalmente richiesto, si assisterà a delle innovazioni oltremodo incisive della nostra Costituzione.

I punti salienti di novità riguardano principalmente il capovolgimento dell'art. 117, nel senso che mentre sono fissate le competenze legislative dello Stato, sono lasciate in via esclusiva (o in via concorrente) alle regioni quelle generali.

Non solo, ma mentre nella vigente Costituzione è affermato che la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni, il nuovo testo rovescia l'elencazione. Per cui l'istituzione base diventa il Comune, per poi risalire a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

Inoltre, viene stabilito il principio di “sussidiarietà verticale”- tipico dell’ordinamento dell’Unione europea - nel senso che sono attribuite in via ordinaria ai comuni le funzioni amministrative, fatta eccezione per quelle che, per esigenze di carattere unitario, non possono non essere svolte dalle regioni.

Trattasi di un principio cui si accompagnano altri due, e cioè quello della “differenziazione” e “dell’adeguatezza”. Vale a dire, viene accordato un “sistema variabile” delle funzioni, nel senso che la disciplina può essere diversa da regione a regione e più o meno ampia nell’ambito della medesima regione.

E’ altresì affermato il principio secondo il quale vengono estese anche alle regioni a statuto ordinario “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”. Semprechè siano le regioni stesse a richiederle.

Un altro punto di particolare rilievo è quello concernente il c.d. “federalismo fiscale”, così come risulta fissato dal novellato art. 119.

In esso sono riscritti i principi fondamentali del regime finanziario dell’ordinamento.

Infatti, sia le regioni che gli enti locali devono avere autonomia finanziaria e impositiva. Essi, inoltre, partecipano al gettito dei tributi erariali e al “fondo perequativo”. Quest’ultimo è ormai assunto a dignità e considerazione normativa di rango costituzionale.

Infine non possono sottacersi le novità concernenti il sistema dei controlli esterni sugli enti territoriali minori. Il nuovo testo di legge costituzionale abroga, infatti, gli artt. 125 e 130 della vigente Costituzione laddove sono previsti le Commissioni statali di controllo ed i Coreco.

Ora, se verrà meno il loro aggancio alla Costituzione, sarebbe comunque auspicabile almeno una qualche forma di costituzionalizzazione del controllo referente sulla gestione; controllo che attualmente, in base alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, la Corte dei conti già svolge anche mediante le proprie sezioni regionali.