

specificamente per questo esercizio trasformazioni di rilievo sul piano normativo e programmatico.

Si possono quindi cogliere per l'esercizio di riferimento le seguenti linee direttrici caratterizzanti la gestione delle entrate correnti, con orientamenti convergenti per province e comuni, ma con punte comunque di particolare vivacità per le prime:

- conferma di una tendenza, non interrotta dal 1995, alla crescita degli accertamenti in conto competenza; crescita apprezzabile, anche in termini sostanziali, se si considera che il tasso di inflazione reale nel 2000 è stato del 2,6%;
- conferma di una ripresa notevole dei flussi di cassa sulla competenza, dopo il picco negativo registratosi nel 1997 e moderatamente prolungatosi nel 1998, per effetto delle note misure restrittive sulle giacenze di tesoreria;
- stabilizzazione della mole dei residui attivi, su di un importo comunque non fisiologico in relazione alla natura delle entrate.

In particolare si registra, per il complesso degli enti esaminati (province, comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e comunità montane), una mole complessiva degli accertamenti, che ascende a 62.029,3 miliardi di lire, con un incremento del 3,53% rispetto all'esercizio precedente. L'andamento della cassa si mostra più vivace, con un aumento del 9,61%; tra gli elementi che compongono tale dato, le riscossioni in conto competenza delle province sono quelle che fanno rilevare un aumento più spiccato.

Va notato che la composizione delle entrate correnti delle province risulta profondamente modificata, ma questo già dal 1999, e le entrate tributarie coprono nel 2000 il 58,2% circa dei totali.

Per le amministrazioni comunali, i cui rendiconti sono stati esaminati dalla Sezione, si rileva che, nel 2000, il complesso degli accertamenti in conto competenza per le entrate correnti dimostra un tasso di crescita del 2,71%, di poco superiore al tasso di inflazione.

Il trend in crescita è influenzato dalle entrate proprie, quelle tributarie (+ 5,54%) e quelle extratributarie (+ 7,5%), mentre sono in calo i trasferimenti (- 3,27%). Anche le riscossioni totali aumentano del 3,56%, portandosi a 51.368,1 miliardi di lire.

La pressione tributaria è in lieve aumento passando da 643.000 lire pro capite nel 1999 a 687.491 lire.

Con riferimento al complesso degli enti, si nota che nel 2000 il fenomeno dell'accumulazione dei residui relativi alle entrate correnti si è ridimensionato, in quanto si assiste ad una leggera diminuzione (- 0,16%) della mole dei residui attivi, all'interno della quale si evidenzia una minore formazione di residui della competenza ed una accumulazione di residui risalenti ad anni precedenti. Ciò induce a ritenere che nei residui provenienti da precedenti esercizi, che si elevano a 15.838,2 miliardi di lire, siano compresi anche crediti di dubbia realizzazione.

6. Per quanto attiene all'imposta comunale sugli immobili (ICI) la Sezione si è soffermata nell'analisi di alcune questioni di rilievo, tra cui quella relativa alle conseguenze delle novità introdotte dall'art. 30, comma 11, della legge 23 dicembre 1999, n 488 (legge finanziaria per l'anno 2000) e dall'art. 74 della legge 21 novembre 2000, n 342 (cosiddetto collegato alla legge finanziaria).

A riguardo di quest'ultima norma, l'interpretazione, che non consente al comune di recuperare neppure la sola maggiore imposta per le pregresse annualità prima della notifica dell'atto attributivo o modificativo della rendita catastale, appare eccessivamente penalizzante per l'ente locale nella misura in cui l'esistenza del debito tributario viene ad essere condizionata dalla notificazione.

Inoltre dopo aver dato conto delle procedure in atto per trasferire ai comuni funzioni catastali tradizionalmente di competenza esclusiva dell'Amministrazione finanziaria statale, la Sezione ha ritenuto che risponda a criteri di ragionevolezza, economicità e funzionalità la individuazione di un modello tecnico-organizzativo incentrato sul concetto di "Polo catastale", cioè di una unità di riferimento di dimensioni e caratteristiche sufficienti per essere in grado di svolgere tutte le attività catastali al servizio di uno o più comuni associati. Ha contestualmente rimarcato l'esigenza della unitarietà del sistema catastale nonché della uniformità sull'intero territorio nazionale dei criteri di classamento. Infine la Sezione ha ritenuto che l'istituto

“interpello del contribuente” previsto dall’art. 11 della legge 27 luglio 2000 n. 212 (Disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente) debba trovare applicazione anche per la normativa in materia di tributi locali e che l’ente locale (nella specie il comune) è il soggetto competente a definire la procedura dell’interpello in quanto titolare della potestà impositiva e di accertamento.

La Sezione ha effettuato l’analisi finanziaria con riferimento ai risultati per il biennio 1999-2000 riferiti a 1197 comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti su 1329. Iniziando dagli accertamenti in conto competenza il dato complessivo è di 13.460 miliardi di lire con un aumento percentuale del 4,67%, risultato apprezzabile e superiore a quello del 1999 che aveva fatto registrare il 3,44%.

Il tasso di realizzazione è salito dal 59,44% dell’anno 1999 al 64,46% del 2000. Vi è la tendenza positiva alla diminuzione dei residui dalla competenza (- 8,29) mentre persiste un numero consistente dei residui dai residui (47,35), confermandosi la difficoltà di riscossione di tale tipo di residui risalenti a più antica data.

Riguardo al valore pro-capite dell’ICI esso nella media nazionale è di 365 mila lire, con un aumento generalizzato rispetto all’anno precedente con eccezione della Valle d’Aosta e della Sardegna.

Il valore medio nazionale del rapporto dell’ICI sugli immobili è pari a 811 mila lire, con un aumento generalizzato ad eccezione della Valle d’Aosta e della Sardegna.

Per quanto riguarda la TARSU, la Sezione si è soffermata ad analizzare le conseguenze derivanti dalla riforma del titolo V della parte II della Costituzione in ordine al mantenimento dell’esclusività del ruolo per la riscossione di tale tassa. Ha ritenuto sussistere il fondato dubbio che il principio di esclusività possa ancora costituire un limite per il potere regolamentare dell’ente locale, in quanto si tratta di normativa senza copertura costituzionale direttamente incidente in un ambito attribuito in via esclusiva all’ente.

L’analisi finanziaria condotta sui medesimi enti indicati per l’ICI ha evidenziato che gli accertamenti in conto competenza sono stati pari a 6077 miliardi di lire, con un aumento percentuale del 5,71% che rappresenta il superamento della stasi registrata nell’esercizio precedente.

Ciò è dovuto di massima al ricorso a strumenti di semplificazione e di snellimento delle procedure di riscossione tramite ruolo introdotte dalla riforma di tale sistema (decreti legislativi 22 febbraio 1997 n.37 e 13 aprile 1997 n.112).

Il risultato positivo conseguito sugli accertamenti non ha dato luogo ad entrate effettive per i comuni. E’ da ritenere che i correttivi messi in essere non abbiano ancora prodotto effetti nella realizzazione delle entrate di cassa.

A conferma di ciò il rilievo che il tasso di realizzazione della competenza denuncia un decremento dell’11,93%, passando dal 54,91% del 1999 al 42,98% del 2000 con forti differenze tra le varie regioni.

Anche il tasso di smaltimento dei residui presenta un regresso con un decremento del 23,46 punti percentuali, passando dal 75,14% del 1999 al 51,68% con forti differenze anche in questo caso tra le varie regioni.

La Sezione ha considerato che i due predetti indici denunciano che le difficoltà nella realizzazione degli accertamenti della competenza e nello smaltimento dei residui si sono aggravate partendo da una situazione precedente già pesante.

La tendenza della tassa a trascinare una quota non indifferente di accertamenti risalenti ad esercizi pregressi, che in certi limiti appare fisiologica, nei valori attuali si dimostra un fenomeno da seguire con attenzione.

Passando, infine, al rapporto accertamenti – popolazione si rileva un valore medio pro-capite che si attesta su circa 165 mila lire con un aumento generalizzato rispetto all’esercizio 1999 della tassa nei confronti del contribuente, con eccezione per i comuni dell’Emilia-Romagna, del Veneto e del Trentino-Alto Adige.

Riguardo al rapporto tra la TARSU e gli immobili il valore raggiunge le 366 mila lire rispetto alle 346 mila lire dell’esercizio 1999.

7. In ordine alla spesa di parte corrente è da considerare che, a seguito degli impegni assunti in sede di Comunità Europea, obiettivo costante della politica di bilancio del Paese è stato quello del contenimento di tale spesa. Nel contenimento del tasso tendenziale di crescita della spesa corrente sono stati coinvolti anche gli enti locali (per i quali transita una parte rilevantissima dei flussi di spesa) sia attraverso l'obbligo del rispetto del patto di stabilità interno, sia attraverso le restrizioni alle disponibilità di cassa introdotte con il sistema di Tesoreria unica.

I dati di consuntivo 2000, esposti nella Relazione, hanno evidenziato che il complesso delle tre categorie di enti locali esaminati, ha fatto registrare una crescita della spesa corrente del 2,39% in termini di impegni di competenza e dello 0,33% in termini di cassa (pagamenti totali).

Se i dati suddetti si pongono a raffronto con quelli del precedente esercizio 1999, quando la spesa corrente era aumentata del 2,91% in termini di impegni e del 7,88% in termini di cassa, il calo della crescita registrato nel 2000, specie nel settore pagamenti, potrebbe indurre a considerazioni soddisfacenti sull'andamento della spesa anche per la circostanza che, nello stesso esercizio, gli accertamenti di parte corrente dei medesimi enti sono aumentati del 3,53% conferendo più disponibilità per la spesa stessa.

E' da rilevare tuttavia che il soddisfacente contenimento della spesa in termini di cassa è dovuto principalmente alle restrizioni legislative tese a raffreddare i flussi di cassa al fine del contenimento del fabbisogno delle pubbliche amministrazioni. Oltre alle misure introdotte dal patto di stabilità interno che hanno anche lo scopo di contenere i pagamenti delle spese correnti, il sistema di erogazione dei trasferimenti statali, connesso al raggiungimento di un determinato livello delle giacenze presso il tesoriere, ha esplicato effetti più evidenti sulla spesa corrente al cui finanziamento sono principalmente rivolti i trasferimenti dello Stato. Trattasi comunque di restrizioni di natura temporanea che, se non accompagnate da corrispondenti azioni sul fronte degli impegni ed a modifiche strutturali permanenti, sono destinate nel tempo ad esiti alquanto incerti.

Le restrizioni dei soli flussi di cassa infatti conducono alla lievitazione dei residui passivi e quindi ad una notevole quantità di obbligazioni non soddisfatte per mancanza di disponibilità di cassa che prima o poi dovranno essere estinte attraverso i pagamenti, con conseguente più accentuato ripristino di esborsi. Come era prevedibile, i dati di consuntivo evidenziano il descritto fenomeno, facendo rilevare un cospicuo aumento della massa dei residui passivi di parte corrente che sono lievitati al 31.12.2000 del 9,09% rispetto all'anno precedente e che hanno raggiunto la percentuale del 46,12% in rapporto agli impegni di competenza. La massa dei residui che aumentano di anno in anno, come può rilevarsi anche dalle precedenti relazioni di questa Sezione, non può non destare preoccupazione poiché non trova fisiologica giustificazione nel comparto della spesa corrente, nel quale i pagamenti dovrebbero seguire, in tempi brevi, agli impegni concludendo la fase di spesa.

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

Anzitutto sono state espone sinteticamente le principali linee di tendenza normativa e di contrattazione collettiva intervenute nel triennio 1998-2000, 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' stata infine applicata all'universo dei comuni e per il triennio in esame una serie di 14 indicatori, scelti tra quelli utilizzati anche dalle Sezioni Riunite della Corte nei propri referti annuali sul costo del lavoro pubblico. Risulta così un quadro più completo della situazione del personale per questa fondamentale tipologia di enti locali.

Nel triennio 1998-2000 il personale in servizio nell'aggregato (compresi i segretari provinciali e comunali, ma esclusi i lavoratori socialmente utili) si è ridotto da 587.000 a 517.000 unità. Nel contempo, anche in presenza di una contrazione dei dipendenti a tempo indeterminato (passati da 554.000 a 493.000 unità), è migliorato il grado di copertura degli organici.

Relativamente stabile è l'incidenza dei dirigenti a tempo indeterminato rispetto al personale dei livelli (1,3%) nonché quella del restante personale rispetto ai medesimi dipendenti dei livelli (5%).

A sua volta, l'incidenza del personale a tempo indeterminato nell'aggregato, rispetto al totale, oscilla intorno al 95%.

I dati delle cessazioni dal servizio e delle assunzioni del personale a tempo indeterminato si presentano abbastanza coerenti con la situazione ora descritta.

Il primo fenomeno mostra nel triennio un andamento al rialzo, mentre le assunzioni si sono ridotte.

L'osservazione congiunta dei due fenomeni evidenzia di conseguenza che il tasso di ricambio del personale è inferiore all'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, hanno cominciato a pesare sulla massa salariale e sulla spesa pubblica a partire dall'esercizio 2000, destando qualche preoccupazione in termini di tenuta dei vincoli macroeconomici di spesa. Ciò vale "a fortiori" per il contratto dei dirigenti stipulato a dicembre 1999.

Nell'ambito dell'area A l'importo dell'indennità integrativa speciale è quasi uguale allo stipendio. I compensi accessori del personale degli ex livelli sono rimasti modesti negli anni 1999-2000 e non sembra che possano rappresentare un serio stimolo all'aumento della produttività individuale.

La struttura della retribuzione della dirigenza, sempre nel biennio in esame, è più elastica ed articolata rispetto a quella delle altre categorie di personale in virtù degli emolumenti di posizione e di risultato. I dirigenti delle province risultano ricevere emolumenti più elevati.

La massa retributiva lorda diminuisce nel 2000 per province e comuni nel quadro del costo del personale e del lavoro, probabilmente a causa della riduzione del personale, mentre l'incidenza delle spese per la formazione continua ad essere scarsa rispetto agli obiettivi programmatici specifici ed alle previsioni della contrattazione collettiva, che la hanno quantificata nella misura dell'1% della spesa salariale

**9.** Con riferimento alla gestione degli investimenti i documenti di finanza pubblica generale avevano previsto e poi rilevato, per l'anno 2000, una modestissima crescita del comparto della finanza in c/capitale. In questo ambito, la dimensione finanziaria di Provincia e Comuni è pari al 50% di tutto il settore pubblico.

L'indagine della Sezione ha rilevato un aumento degli accertamenti sulla competenza, rispetto al 1999, del 2,80%, mentre i corrispondenti impegni hanno registrato un maggiore incremento, pari al 6,90%. Un *plus* di impegni sugli accertamenti ha reso necessaria la copertura finanziaria attraverso l'applicazione al conto del capitale dell'avanzo di amministrazione.

Più dinamici sono apparsi i movimenti di cassa che hanno evidenziato significativi incrementi, rispetto al 1999, pari al 19,34% per le riscossioni e al 15,04% per i pagamenti.

Nel rapporto di composizione delle risorse disponibili, quelle di provenienza interna rappresentano il 40,20%, i trasferimenti da altri soggetti il 25,41%, il ricorso all'indebitamento il 34,39%.

Tra le varie destinazioni economiche dei programmi di investimento, sono state sempre prevalenti le opere pubbliche, con il 49,14%. Seguono i trasferimenti di capitali (7,98%) e i conferimenti di capitali (5,01%).

La spesa in c/capitale mostra, poi, valori elevati negli enti delle regioni del nord-ovest (48,82%), medi nelle regioni del centro (18,06%) e del nord-est (16,59%) e decisamente basse nel sud (11,51%) e nelle isole (4,48%).

**10.** La Sezione ha esaminato gli andamenti dei risultati contabili di amministrazione e dei risultati della gestione di competenza, degli accertamenti e degli impegni e dei residui attivi e

passivi per i vari titoli. Per un numero di enti lievemente inferiore sono stati esaminati anche i risultati economico-finanziari, i risultati economici e le consistenze patrimoniali finali.

Orbene, è risultato che anche nel 2000 quasi tutte le gestioni si sono chiuse con avanzi di amministrazione: ma nella maggior parte dei casi, il 64% delle Province, il 71% dei Comuni e il 54% delle Comunità montane, questi avanzi sono stati raggiunti, senza apprezzabili evoluzioni rispetto all'esercizio precedente, solamente grazie alla gestione dei residui.

Inoltre, mentre diminuiscono i residui attivi dalla competenza, (-1,35% per le Province, - 5,73% per i Comuni e -20,09% per le Comunità montane), aumentano invece in misura rilevante i residui attivi provenienti da esercizi precedenti (+7,44% per le Province, + 7,04% per i Comuni e + 8,01% per le Comunità montane). Si tratta di un invecchiamento dei residui che può essere segno di difficoltà nelle riscossioni.

Gli aumenti dei residui passivi provenienti da precedenti esercizi (+7,29% per le Province, + 9,18% per i Comuni e + 10,26% per le Comunità montane) possono essere invece il segno di difficoltà o almeno di lentezze nell'attuazione degli interventi.

Suscita inoltre perplessità anche l'alto numero di squilibri economico-finanziari accertati per il 9% delle Province, il 25% dei Comuni e il 20% delle Comunità montane. Nel vigente ordinamento contabile, l'equilibrio in questione può essere infatti raggiunto considerando pure alcune entrate di natura straordinaria, e quindi più agevolmente di quanto avveniva per l'equilibrio economico previsto dal d.P.R. n.421 del 1979.

Dal momento che i disavanzi di amministrazione sono pochissimi e i risultati economici dell'esercizio invece piuttosto numerosi (il 21% delle Province, il 30% dei Comuni e il 25% delle Comunità montane), la "contabilità economica" sembrerebbe più esigente di quella tradizionale. Ma, in realtà, questa nuova contabilità risulta pienamente attendibile solamente se gli enti non si limitano al mero uso del prospetto di conciliazione con la contabilità finanziaria alla fine dell'esercizio ed adottano invece, ai sensi dell'art.232 del d.lgs. n.267, un idoneo e puntuale sistema di rilevazioni contabili infrannuali.

Le consistenze patrimoniali alla fine dell'esercizio 2000 non manifestano rilevanti evoluzioni rispetto al 1999. In questo caso, le riserve sulla significatività dei dati riguardano soprattutto la corretta tenuta degli inventari.

**11.** Con riferimento alla verifica dei risultati nelle relazioni delle giunte, si evidenzia che dall'evoluzione normativa in atto appare innegabile che le amministrazioni che vogliono realmente rendere alle collettività funzioni e servizi adeguati ai bisogni, senza sprechi e inefficienze, non possono improvvisare la loro azione momento per momento, e debbono invece operare secondo organiche programmazioni.

Peraltro, ogni definizione di programmi perde qualsiasi apprezzabile significato e si risolve quindi in un mero ulteriore adempimento privo di una reale utilità - se le amministrazioni non verificano poi i risultati realmente conseguiti con riferimento ai programmi stessi: una verifica che per gli enti locali deve necessariamente essere presente nella relazione della giunta sul rendiconto della gestione (art.151 comma 6 e art.231 del d.lgs. n.267 del 2000).

Orbene, proprio in considerazione dell'importanza del documento in questione, la Sezione ha esaminato le relazioni delle giunte sui rendiconti per il 2000 dei maggiori comuni italiani: Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Catania, Bari, Venezia, Verona e Messina. In sostanza, si è cercato di comprendere come queste amministrazioni abbiano verificato i risultati conseguiti per i vari programmi, e in particolare se siano state esaminate e valutate le differenze risultanti tra le previsioni definitive e gli impegni di spesa.

La necessità di analizzare "gli scostamenti principali intervenuti rispetto alle previsioni, motivando le cause che li hanno determinati", deriva infatti non solo da una precisa disposizione normativa (cfr. il già citato art.231 del d.lgs. n.267) ma anche e soprattutto dall'obiettiva esigenza di verificare, di fronte ad una spesa di molto inferiore alle previsioni, se si sia in presenza di un'apprezzabile performance, perché il programma è stato effettivamente realizzato

e addirittura con rilevanti economie, oppure se la minore spesa sia in realtà l'espressione di una almeno parziale mancata realizzazione del programma e delle sue finalità.

Orbene, dall'indagine effettuata risulta che per alcune amministrazioni - e nonostante analisi amministrative magari per alcuni aspetti anche pregevoli - non è risultato possibile "ricostruire" per tutti i programmi sia le previsioni complessive di spesa (corrente e in conto capitale) che gli effettivi impegni. Altre relazioni si limitano invece, nella sostanza, a fornire quadri finanziari più o meno dettagliati, senza soffermarsi sui risultati amministrativi concretamente raggiunti per ogni programma. Raramente - e in particolare per il comune di Roma - sono in definitiva ravvisabili valutazioni in qualche modo già apprezzabilmente articolate sui risultati effettivamente raggiunti per ogni programma e sugli scostamenti rilevati rispetto alle previsioni.

In definitiva, i risultati dell'indagine manifestano nel complesso una certa sottovalutazione dell'importanza del momento di verifica dei risultati costituito dalle relazioni delle giunte sui rendiconti. E questo suscita indubbiamente perplessità, ove si consideri che il campione era costituito dai maggiori comuni italiani, e che le disposizioni del d.lgs. n.267 del 2000 che riguardano le relazioni delle giunte sui rendiconti riportano norme già previste dal d.lgs. n.77 del 1995, dalla legge n.142 del 1990 e addirittura, in nuce, dal d.P.R. n.421 del 1979.

**12.** L'esame dei conti del patrimonio, ripreso dalla Sezione dopo le modificazioni introdotte dal decreto legislativo n. 77 del 1995, fornisce un primo quadro di insieme sugli andamenti generali degli stati patrimoniali di province, comuni e comunità montane, in vista di sviluppi ulteriori.

Dopo un'introduzione dedicata all'illustrazione della normativa, ed alle finalità e potenzialità del sistema di contabilità economico - patrimoniale, si evidenziano alcuni aspetti particolari in tema di valutazione di beni immobili, che rappresenta la parte più innovativa della riforma, soprattutto per quanto concerne i beni demaniali e quelli del patrimonio indisponibile, segnalando le diversità rispetto al sistema di contabilità finanziaria.

La valorizzazione degli aspetti gestionali e l'esigenza di economicità e di efficiente utilizzazione delle risorse immobiliari costituiscono un obiettivo strategico di cui le amministrazioni locali devono rendersi consapevoli.

Si passa quindi a fornire i dati salienti che emergono dai conti del patrimonio, che nel 2000 risultano in crescita rispetto al 1999, sia per le attività che per le passività.

Sul piano nazionale, per le amministrazioni provinciali, l'aumento delle attività è del 6,6%, e passa in termini assoluti da 39.548,7 a 42.176,4 miliardi di lire; l'incremento del passivo è del 7,1%, e sale da 18.691 a 20.015 miliardi di lire.

Per le amministrazioni comunali, sempre sul piano nazionale, le attività aumentano complessivamente del 6,4%, passando da 213.389,7 a 227.105,8 miliardi di lire; l'incremento delle passività è dell'ordine del 9,2% (alquanto superiore rispetto all'incremento dell'attività), ma poiché in termini assoluti l'aumento passa da 102.307,7 a 111.749,1 miliardi di lire, il divario differenziale rispetto alle attività si presenta un aumento.

Per le comunità montane, le attività presentano un aumento del 3,4% e passano da 3.922 a 4.056 miliardi di lire; le passività subiscono una riduzione percentuale identica a quella della attività e l'importo in valori assoluti scende da 3081 a 2.975 miliardi di lire.

Un dato di rilievo è costituito dal valore medio pro-capite di attività e passività, elaborato con riguardo ai conti del patrimonio delle amministrazioni comunali: sul piano nazionale si registra, dal 1999 al 2000, un aumento del valore medio riferito alle attività, che passa da 6,5 a 6,9 milioni di lire per abitante; per gli stessi anni il valore medio del passivo aumenta da 3,1 a 3,4 milioni di lire per abitante.

Vengono infine evidenziati, con riferimento a tutti i valori sopra riferiti, gli scostamenti più notevoli per aree geografiche, regioni e, per quanto riguarda i comuni, anche per classi demografiche.

### Fenomeni incidenti sugli equilibri di bilancio

1. La Sezione ha condotto un'indagine diretta a monitorare il fenomeno dei debiti fuori bilancio (art. 194 del Testo Unico n. 267 del 2000).

Lo scopo era quello di accertare le dimensioni del fenomeno e i suoi andamenti nel tempo; la sua persistenza, o meno, in determinate aree geografiche, il rispetto dei tempi di ripiano, l'entità annuale (impegni) del rientro in bilancio, la genesi causale, la specie delle risorse individuate per la copertura e, infine, l'incidenza sulla finanza locale.

L'indagine ha accertato nel 2000 debiti fuori bilancio riconosciuti per 1.072 miliardi di lire e il coinvolgimento di 23 province e 1485 comuni a fronte di 982 miliardi di lire e 1900 enti del 1999. La Regione con gli enti che esprimono la maggiore entità del fenomeno è stata la Toscana, ma gli enti delle aree meridionali, anche se con entità variabili, sono, nel tempo, sempre presenti nel fenomeno con valori molto significativi al di sopra della media.

Il valore medio per abitante, rilevato sul numero dei residenti degli enti coinvolti, nel 2000 è stato di lire 31.000, abbastanza stabile rispetto alle lire 30.000 del 1999.

A fronte dei 1.072 miliardi di debiti riconosciuti, i ripianati sono stati il 94,60%, di questi il 92% sono stati impegnati. Gli impegnati, rispetto ai riconosciuti sono stati l'87%. Nel confronto del 2000 con il 1999 gli impegni sono diminuiti del 6,2%,

Le sentenze esecutive rappresentano, per importanza, la seconda causa genetica dei debiti fuori bilancio riconosciuti (41,76%). Le regioni in cui tale tipologia è più presente sono nell'area meridionale. La prima tipologia, per importanza, è data dagli acquisti di beni e servizi (42,77%). Seguono, poi, la copertura dei disavanzi (5,82%), la ricapitalizzazione di società (0,03%), le procedure espropriative (9,62%).

Per la copertura del rientro in bilancio dei debiti riconosciuti, gli enti hanno fatto riferimento a generiche disponibilità di bilancio per il 37,55% e solo per la rimanente parte hanno individuato precise risorse come il ricorso all'avanzo di amministrazione (43,10%), alla alienazione di beni (2,02%), ai mutui della Cassa DD.PP. (17,50%), a mutui di altri istituti (33,51%), ad altro (4,23%).

Nella ricerca del valore di incidenza dei debiti fuori bilancio sulla finanza locale, si è rilevato che questo oscilla dall'1,27%, se rapportato agli accertamenti della parte corrente, all'1,5%, se rapportato alle riscossioni correnti.

Conclusivamente, sembra che il fenomeno, patologico in sé, abbia, per grandi linee, uno svolgimento fisiologico quanto meno nelle fasi successive al suo emergere (riconoscimento), ma conservi una latente pericolosità nella fase non manifesta del suo essere.

2. È stata esaminata, altresì, la gestione degli enti i cui rendiconti si sono chiusi in disavanzo.

Alla fine dell'esercizio 2000, dei 7.244 enti esaminati su un totale di 8.100 tra comuni e province, gli enti in disavanzo sono risultati 30 (tutti comuni), per un importo complessivo di 24.345 milioni di lire, inferiore rispetto all'anno precedente di 2.549 milioni di lire: si tratta di 5 comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, 11 da 3.000 a 9.999 abitanti, 13 da 10.000 a 59.999 abitanti e 1 con una popolazione di oltre 60.000 abitanti.

I comuni che registrano disavanzi pro capite più consistenti e superiori a 100.000 lire sono quattro: Rosello (CH) con 418.803 lire, Alghero (SS) con 170.332 lire, Fossacesia (CH) con 145.050 lire e La Maddalena (SS) con 102.291 lire.

Le regioni dove vi è il maggior numero di comuni in disavanzo sono: la Toscana con 6, la Campania con 5, l'Abruzzo con 4 e l'Emilia Romagna con 3 comuni.

Per una corretta valutazione della diffusione delle situazioni di disavanzo è da tener presente che nell'area meridionale 300 enti hanno dichiarato lo stato di dissesto nel periodo 1989 – 2000 ed hanno quindi potuto avviare di nuovo la propria gestione finanziaria sulla base di un bilancio stabilmente riequilibrato, accollando alla gestione commissariale tutti i debiti pregressi. Questi enti sono distribuiti nelle seguenti regioni: 121 comuni in Calabria, 104 comuni ed 1 provincia in Campania, 34 comuni in Puglia, 19 in Basilicata e 21 in Sicilia.

Dei 30 comuni che hanno chiuso in disavanzo la gestione 2000, 14 avevano chiuso in disavanzo anche la gestione del precedente esercizio 1999, 6 risultano aver chiuso in disavanzo le gestioni del triennio 1998 – 2000 (Casola in Lunigiana (MS), Castel San Giovanni (PC), Piombino (LI), Pontremoli (MS), Portomaggiore (FE) e Vasto (CH)), e 2 risultano in disavanzo negli esercizi dal 1996 al 2000 (Modica (RG) e Rosello (CH)).

Per tredici dei quattordici enti (per un comune i dati non sono pervenuti in tempo utile) che hanno chiuso i rendiconti finanziari degli esercizi 1999 e 2000 con un disavanzo di amministrazione, è stato effettuato un esame dei risultati della gestione.

Le specifiche relazioni per ente sono riportate nella Relazione.

3. Con riferimento al fenomeno dei dissesti, la Sezione ha in primo luogo riesaminato lo stato di attuazione delle procedure di dissesto verificate nell'anno precedente per aggiornarlo con l'attività posta in essere dagli organi straordinari per realizzare l'obiettivo della presentazione del piano di estinzione ed ha accertato che, su tredici organi straordinari che hanno risposto, cinque hanno provveduto alla presentazione al Ministero dell'interno del piano di estinzione.

E' stata effettuata una nuova indagine che ha riguardato le gestioni di liquidazione di ulteriori 24 comuni, di cui n.5 avevano dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1989, n.4 nel 1990, n.7 nel 1991 e n.8 nel 1992. Per quanto concerne l'appartenenza regionale e le dimensioni demografiche dei comuni esaminati, le regioni maggiormente interessate sono la Calabria e la Campania dove più diffuso è il fenomeno dei dissesti e tutti gli enti esaminati hanno una popolazione inferiore a 15.000 abitanti ed i due terzi degli enti presentano una popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Sono risultati n.18 i comuni che, per le dimensioni demografiche, hanno la gestione di liquidazione affidata ad un commissario unico, mentre per i comuni di maggiori dimensioni, è una commissione, composta da tre membri, a gestire la procedura di liquidazione. Il 55% dei commissari sono funzionari dipendenti da pubbliche amministrazioni.

Nell'ambito dei poteri organizzatori conferiti all'organo straordinario dall'articolo 253 del testo unico n.267 del 2000, frequente è stato il ricorso alle consulenze esterne, che ha interessato 15 organi straordinari su 24 e che in due comuni di maggiori dimensioni ha visto l'utilizzazione rispettivamente di 7 e 6 consulenti. I settori in cui maggiormente si è avvertita l'esigenza di un intervento esterno sono stati quello contabile, quello legale e quello tecnico (per gli espropri e per l'informatizzazione delle procedure).

Ai fini dell'accertamento della massa passiva della liquidazione sono sei gli organi straordinari che hanno segnalato una scarsa collaborazione degli uffici comunali e ritardi nella consegna della documentazione richiesta, comportamenti che hanno concorso a determinare un rallentamento nello svolgimento delle procedure di liquidazione.

I debiti accertati devono essere inseriti nel piano di rilevazione che va depositato presso il Ministero dell'interno, secondo le previsioni del testo unico, entro 180 giorni dall'insediamento dell'organo straordinario. Si è rilevato che 12 organi straordinari hanno provveduto al deposito nel 1996, 6 organi nel 1997, 4 nel 1998 ed il commissario straordinario del comune di Satriano, nominato nel 1993, ha depositato il piano nel 1999. Da segnalare la situazione riscontrata nel comune di Casola di Napoli, in cui il commissario straordinario di liquidazione, nominato anch'esso nel 1993, nel mese di aprile del 2002 non risulta avere ancora depositato il piano di rilevazione.

Le modifiche alla disciplina legislativa sui dissesti, in particolare per quanto concerne la riconoscibilità dei debiti fuori bilancio, hanno indotto sette organi, a seguito dell'accertamento di nuove situazioni debitorie, ad un aggiornamento dei piani di rilevazione depositati ed un commissario ad approvare due aggiornamenti.

L'esame dello stato di attuazione delle procedure mette in luce che un terzo degli organi di liquidazione ha ancora partite debitorie da definire e quattro si trovano a dover affrontare il problema dell'insufficienza della massa attiva per la liquidazione dei debiti ammessi. Per il finanziamento delle passività accertate sono state presentate da 12 organi straordinari richieste di autorizzazione all'assunzione di mutui integrativi. Non hanno ottenuto i risultati sperati, nella

maggior parte dei casi, i tentativi di procedere ad alienazioni di beni patrimoniali per finanziare la massa passiva, per impedimenti derivanti da complesse problematiche di ordine giuridico e da difficili condizioni ambientali e sociali.

Due organi straordinari hanno proposto all'amministrazione comunale l'adozione della modalità semplificata di accertamento e di liquidazione dei debiti, prevista dall'articolo 258 del decreto legislativo n.267 del 2000; hanno ottenuto, seppure con ritardi, dall'ente locale le risorse finanziarie necessarie per la chiusura della liquidazione ed hanno comunicato di essere in grado di procedere speditamente alla presentazione del piano di estinzione.

Un altro elemento che ha determinato incertezze e ritardi è rappresentato dalle situazioni debitorie escluse dai piani di rilevazione dei debiti dagli organi straordinari, che in alcuni comuni costituiscono una percentuale rilevante della massa passiva. Avverso le esclusioni sono stati presentati 209 ricorsi al Ministero dell'interno, di cui 111 sono ancora in attesa di una decisione. E' inoltre da tenere presente che molti sono i ricorsi pendenti in sede giurisdizionale e le sentenze emesse determinano conseguenze sui piani di rilevazione della massa passiva (che devono essere sottoposti a continui aggiornamenti) e sui piani di estinzione in relazione alle nuove ammissioni di debiti.

Dopo le richieste istruttorie della Sezione, gli organi straordinari di liquidazione di quattro comuni (Casapesenna (CE), Filogaso (VV), Mormanno (CS) e Villa Literno (CE)) hanno presentato il piano di estinzione al Ministero dell'interno.

### **Conclusioni**

A questo punto, e conclusivamente, giova porre l'accento sul fatto che anche nell'anno 2000 gli enti locali sono stati coinvolti nella politica di rigore finalizzata al risanamento dei conti pubblici. Essi, infatti, sono stati chiamati a contribuire al miglioramento e consolidamento dei risultati positivi già conseguiti nei precedenti esercizi finanziari.

Per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti, la più significativa 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 livello di riduzione del disavanzo erano richiesti agli enti interventi volti sia allo sviluppo delle entrate proprie sia, principalmente, al contenimento delle spese correnti.

Dalla elaborazione dei dati desunti dai conti consuntivi degli enti esaminati (province e comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti) si può 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 a livello di comparto enti locali.

Infatti, è vero che la spesa corrente in termini di impegni è cresciuta del 2,39%, rispetto all'anno precedente, ma un certo contenimento della stessa è stato conseguito se si considera da una parte che il ritmo di crescita è risultato inferiore a quello del 1999, quando la spesa corrente era aumentata, sempre in termini di impegni, del 2,91% e dall'altra che il contenuto aumento della spesa medesima viene compensato dalla dinamica dell'entrata corrente nel 2000 che, in termini di accertamenti, ha registrato un ritmo di crescita superiore, raggiungendo l'aumento del 3,53% e conferendo pertanto agli enti maggiori disponibilità.

L'andamento della cassa mostra aumenti contenuti rispetto all'anno precedente: in materia di entrate correnti le riscossioni totali, per il complesso degli enti esaminati, risultano aumentate del 5,10% (contro il 18,83% dell'anno precedente), mentre in materia di spese correnti i pagamenti totali sono cresciuti di appena lo 0,33% (contro il 7,88% del 1999).

La diminuzione dei pagamenti non ha consentito di ridurre la massa dei residui di parte corrente che invece sono lievitati come residui passivi totali (9,09%), 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.

Qualche aspetto negativo presenta la gestione degli investimenti. Dai dati esaminati si rileva che sembra essersi esaurita la forte e costante spinta all'incremento di nuove iniziative cui si era assistito negli anni passati. Infatti, nel 2000, gli accertamenti hanno avuto un aumento di appena il 2,80% e gli impegni del 6,90%.

Peraltro, la spinta all'incremento persiste nei movimenti di cassa: +19,34% per le riscossioni e +15,04% per i pagamenti.

La non coincidenza, poi, tra entrate accertate e impegni sulla gestione di competenza (minori accertamenti per 767 miliardi di lire) ha evidenziato che la copertura finanziaria è avvenuta anche mediante l'applicazione al conto capitale dell'avanzo di amministrazione e del saldo positivo della parte corrente.

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 pochissimi enti 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 (21% delle province, 30% dei comuni e 25% delle comunità montane) 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 412 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 2000, 23 province e 1485 comuni sul totale dei comuni esaminati prescindendo dalla loro popolazione. Di norma gli enti sono stati in grado, comunque, di reperire i mezzi necessari alla loro copertura.

Nel complesso i dati rilevati dall'esame dei conti, pur considerando la flessione della spinta all'incremento degli accertamenti per investimenti, non mettono in evidenza situazioni che possano destare particolari motivi di allarme e l'azione finanziaria condotta nel 2000 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.

## RELAZIONE

**PARTE I****ANALISI GENERALE DELLA FINANZA LOCALE**

- 1 L'evoluzione del sistema normativo**
  - 1.1 L'esercizio delle funzioni amministrative nella legge costituzionale n.3 del 2001
  - 1.2 Il sistema dei controlli
  - 1.3 L'ordinamento degli enti locali e la recente riforma costituzionale
  - 1.4 L'evoluzione della contabilità pubblica
- 2 Linee di sviluppo della finanza locale**
  - 2.1 Le innovazioni al sistema di finanziamento delle funzioni
  - 2.2 Il federalismo fiscale
  - 2.3 L'azione perequativa dei trasferimenti
  - 2.4 Il coordinamento della finanza pubblica
- 3 Analisi dei flussi di cassa delle amministrazioni comunali - esercizio 2001**
  - 3.1 Le misure incidenti sulla cassa
  - 3.2 I risultati di cassa del 2001
- 4 Il patto di stabilità interno**
  - 4.1 La riduzione del finanziamento in disavanzo delle spese correnti
  - 4.2 Patto di stabilità interno: la riduzione del rapporto tra il debito ed il PIL
  - 4.3 Conclusioni
- 5 Le entrate correnti: il sistema delle norme**
  - 5.1. Linee generali
  - 5.2 Quadro complessivo delle entrate correnti
- 6 I Tributi propri: ICI e TARSU**
  - 6.1 L'imposta comunale sugli immobili (ICI)
  - 6.2 Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU)
- 7 La gestione delle spese di parte corrente**
  - 7.1 Riferimenti economico – finanziari
  - 7.2 Quadro complessivo delle spese correnti
  - 7.3 Amministrazioni provinciali
  - 7.4 Amministrazioni comunali
  - 7.5 Comunità montane
  - 7.6 Brevi considerazioni conclusive
- 8 Struttura, movimenti e spese del personale**
  - 8.1 Metodo dell'indagine
  - 8.2 Disciplina e gestione del personale
  - 8.3 Tendenze evolutive in tema di assetto del personale
  - 8.4 Dati di struttura e consistenza del personale
  - 8.5 Contrattazione collettiva - Retribuzioni, costo del personale e del lavoro

**9 La Gestione delle Entrate e delle Spese in c/capitale**

9.1 Il quadro generale

9.2 Entrata

9.3 Spesa

9.4 I Risultati finanziari della gestione

**10 I risultati finali delle gestioni**

10.1 I risultati delle contabilità delle autonomie locali

10.2 La rilevazione della Sezione

10.3 Considerazioni conclusive

**11 La verifica dei risultati nelle relazioni delle giunte sui rendiconti**

11.1 La programmazione e la verifica dei risultati nell'ordinamento degli enti locali

11.2 L'indagine della Sezione

11.3 I risultati dell'indagine

11.4 Considerazioni conclusive

**12 Il conto del patrimonio**

12.1 Problemi generali

12.3 I dati del conto

12.4 Considerazioni conclusive

## **1 L'evoluzione del sistema normativo**

### **1.1 L'esercizio delle funzioni amministrative nella legge costituzionale n.3 del 2001**

Come è noto, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha apportato numerose modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione; modifiche non di poco conto, ma che incidono profondamente nel sistema disegnato dal costituente del 1947, tanto che oggi risulta addirittura difficile —contrariamente a quanto avveniva prima— usare con il medesimo significato i termini Stato e Repubblica, ostando al riguardo la formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione.

Attualmente, infatti, lo Stato non è più, nella misura di un tempo, l'ente pubblico esponente dell'ordinamento repubblicano, ma uno dei cinque soggetti pubblici territoriali, elencati, appunto, nel medesimo art. 114, nel quale figurano anche i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni, nei cui confronti lo Stato si trova in un rapporto di sostanziale equiordinazione.

Ciò posto, è da rilevare che una delle innovazioni di maggior rilievo della legge in questione è costituita dal rovesciamento del principio enumerativo circa le materie di competenza dello Stato e delle regioni, nel senso che è sancita l'attribuzione alle regioni della potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale (commi II e IV dell'art. 117 novellato).

Sul versante delle funzioni amministrative, sono i comuni gli enti che hanno acquisito una posizione di marcato rilievo; e ciò principalmente perché essi sono diventati titolari, in via generale, di tutte le funzioni di amministrazione attiva, salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, le funzioni medesime non debbano essere conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, I comma).

Di tali principi, quello di "sussidiarietà" è connesso alle dimensioni territoriali, associative e organizzative dell'ente agente, avendo comunque come elemento peculiare la più stretta vicinanza ai cittadini interessati.

Siffatto principio opera e in senso "verticale", e in senso "orizzontale", ed è temperato da quello dell'adeguatezza.

Nella prima ipotesi esso si muove sia dall'alto verso il basso -nel senso che tutte le funzioni amministrative vanno ad addensarsi tendenzialmente in testa al comune-, sia dal basso verso l'alto -quando, per assicurare l'esercizio unitario delle funzioni medesime, si rende necessario conferirle agli enti territoriali via via più grandi e meglio attrezzati-.

Nella seconda ipotesi -relativa al principio della sussidiarietà orizzontale- lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province ed i comuni devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (comma IV dell'art. 118 novellato).

Ovviamente, l'attivazione della sussidiarietà orizzontale —vale a dire l'assegnazione dell'esercizio di funzioni amministrative a cittadini da parte dei predetti enti territoriali- occorre che sia preceduta da un'operazione d'intestazione delle funzioni stesse a tali enti, sulla base della sussidiarietà verticale.

Il "principio di differenziazione" riguarda l'allocazione delle funzioni, prendendo in considerazione le differenti caratteristiche territoriali, demografiche, strutturali e associative degli enti chiamati a svolgerle.

Infine, il "principio di adeguatezza" fa riferimento all'idoneità organizzativa e strutturale dell'ente a garantire, anche in forma associativa, l'esercizio delle funzioni.

Da quanto sopra emerge che il Comune, oggi, si trova collocato, almeno formalmente, in una posizione operativa di privilegio rispetto agli altri enti territoriali, presentandosi in prima istanza tutta l'amministrazione pubblica come amministrazione comunale e derogatoria degli altri soggetti. Bisogna risalire al 1183 — quando l'imperatore Federico I Hohenstaufen (Rotbart) e la Lega lombarda firmarono a Costanza la Magna Charta delle autonomie comunali — per riscontrare un riconoscimento di un così elevato grado di dignità attribuito al più piccolo degli enti locali.

Continuando in ordine all'allocazione delle funzioni, si osserva che il comma II dell'art.118 (novellato) attribuisce ai comuni, alle province e alle città metropolitane la titolarità di funzioni amministrative "proprie" e di quelle "conferite" con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Giova precisare che, nell'ambito delle le "funzioni proprie", quelle fondamentali rappresentano il nucleo essenziale dell'ente e spetta esclusivamente allo Stato, ai sensi dell'art.117 – comma II lettera p) – Cost., individuarle con legge.

Le "funzioni conferite" sono quelle la cui "titolarità" nasce da leggi statali o regionali mediante specifica attribuzione. E, trattandosi di "titolarità", non può esservi inclusa la "delega" –contrariamente a quanto è avvenuto con il "conferimento" di cui alla legge n.59 del marzo 1997– atteso che, come è noto, nella delega la "titolarità" della competenza è del delegante, il quale rimane sempre il "dominus" della materia.

Con la conseguenza che essa delega può essere sempre revocata.

## **1.2 Il sistema dei controlli**

### **1.2.1 I controlli di legalità**

Tra le tante modifiche arretrate al titolo V della Costituzione dalla citata legge n.3 del 2001 c'è l'abrogazione dell'art. 125, I comma, e dell'art. 130.

Trattasi, come è noto, delle norme relative ai controlli esterni sugli atti amministrativi, rispettivamente, delle regioni (ad opera delle commissioni statali di controllo) e degli enti locali (ad opera dei comitati regionali di controllo).

Le due norme in questione lasciavano al Parlamento il compito di disciplinare i predetti controlli sia sotto il profilo della legittimità, sia sotto il profilo del merito. E il Parlamento vi provvede emanando nel corso del tempo diversi plessi normativi, finché, da ultimo, abrogate le disposizioni concernenti il merito, appunto la propria attenzione al solo profilo della legittimità, peraltro riducendo drasticamente il numero degli atti da sottoporre al controllo.

Ciò è avvenuto nella considerazione che il controllo esterno di merito avrebbe finito per colpire al cuore l'essenza stessa dell'agire autonomo.

Al riguardo, deve sottolineare che anche la Carta europea dell'autonomia locale – ratificata dal Parlamento italiano con la legge 30 dicembre 1989, n.439 – è nella stessa linea. Infatti, essa prevede soltanto il controllo di legittimità sugli enti locali, atteso che esso non incide sull'esercizio del potere discrezionale (e, quindi, sulle scelte operate dagli enti medesimi), ma prende in considerazione i soli parametri di tipo giuridico.

Orbene, è in tale situazione che è venuta ad impingere la più volte citata legge costituzionale n.3 del 2001, la quale ha tagliato in radice le due predette disposizioni contenute nella Costituzione del 1948. Per cui, si è determinato un vuoto nel sistema dei controlli esterni previsti dagli artt. 125, comma I, e 130 della stessa Costituzione, che erano le sole norme legittimanti, in via diretta, le disposizioni normative di grado inferiore regolatrici dei controlli esterni degli atti amministrativi di regioni ed enti locali.

Per vero, deve convenirsi che l'abrogazione di tali norme si appalesa coerente con la ridefinizione di autonomia degli enti territoriali minori, la cui accentuazione è stata chiaramente voluta dal legislatore costituzionale del 2001.

Del resto, da tempo ormai il legislatore ordinario e, per certi versi, la stessa Corte costituzionale avevano intrapreso un indirizzo che, mentre evidenziava la scarsa congruità di un sistema di controlli esterni orientati all'accertamento della legittimità dei singoli atti, privilegiava un sistema di controlli interni a ciascun ente pubblico in cui avessero adeguato rilievo i profili dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'attività amministrativa, la quale, peraltro, è, come è noto, una coordinazione funzionale di atti singoli, oltre che di attività materiali e di comportamenti vari.

Non pare esistano dubbi circa la permanenza dei controlli interni, i quali sono svolti nell'interesse delle amministrazioni pubbliche interessate. Essi non hanno alcun aggancio