

Un'indagine più particolareggiata è stata effettuata su un campione di 37 enti che nel 1996 presentavano debiti fuori bilancio (compresi i pregressi non ancora ripianati) di importo superiore al 10% del totale delle entrate correnti accertate nello stesso esercizio finanziario.

Si è rilevato, infine che il sistema dei parametri per l'individuazione degli enti "strutturalmente deficitari" di cui all'art. 45 del d. lgs. n. 504 del 1992 non è più utilizzabile a seguito delle modifiche apportate a tale disposizione dall'art. 19 del d. lgs. n. 342 del 1997. La condizione di potenziale deficitarietà degli enti non può essere rilevata fino a quando i nuovi parametri obiettivi non saranno determinati dal Ministro dell'Interno con decreto che avrebbe dovuto essere emanato nel 1997 e che invece, dopo quasi due anni, non risulta ancora adottato (cap. 2).

Gestioni in disavanzo L'esame delle non molte gestioni di province e comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti che hanno presentato disavanzi contabili di amministrazione - 14 nel 1996 e 11 nel 1977 - ha evidenziato anomalie nei ripiani dei disavanzi attraverso l'alienazione di immobili; la rilevante incidenza nella formazione dei risultati di residui attivi non sempre pienamente attendibili; la sussistenza di ingenti pagamenti su disposizione dell'Autorità Giudiziaria; alcuni casi di "rilevanti" errori o di disordine contabile (cap. 3).

Il fenomeno del dissesto. Da rilevazioni della Sezione è risultato che, a partire dal 1989, 407 enti hanno dichiarato lo stato di dissesto e per 194 di essi restano da concludere le procedure di liquidazione, che si riferiscono in prevalenza (in 129 casi) a dissesti più vecchi, dichiarati nel periodo 1989-1993. Il fenomeno tende a ridursi, in quanto nel periodo più recente (dal 1° gennaio 1998 al 15 giugno 1999) sono andati in dissesto soltanto 5 enti, tutti con popolazione inferiore a 12.500 abitanti e due di essi con meno di 1.000 abitanti.

La normativa emanata nel 1997 e nel 1998 per velocizzare le procedure di liquidazione, anche attraverso l'introduzione di una procedura semplificata per la rilevazione ed il pagamento dei debiti, non ha prodotto gli effetti auspicati, non risultando approvati piani di estinzione dalla fine del 1997 ed avendo soltanto 10 enti (tra i quali Napoli e Benevento) aderito alle procedure semplificate.

Quanto al finanziamento a carico dello Stato per il ripiano delle passività pregresse, l'ammontare complessivo dei mutui, che alla fine del 1997 era pari a 1.285 miliardi, al 15 giugno 1999 risulta aumentato a 2.205 miliardi. Tale incremento è prevalentemente da attribuire alla concessione di un mutuo di 600 miliardi per il risanamento di Napoli. Disaggregando i dati a livello regionale, la Campania presenta l'ammontare più elevato (1.364 miliardi) per 99 mutui, mentre la Calabria è al primo posto per numero di mutui concessi (114) per un ammontare di 330 miliardi.

In alcuni casi non risultano concesse le autorizzazioni all'assunzione dei mutui in quanto l'organo straordinario di liquidazione non ha provveduto al deposito del piano di rilevazione della massa passiva.

Approfondimenti su un campione di 34 enti andati in dissesto dal 1995 al 1999 hanno consentito di rilevare, per ciascuno degli enti, le cause del dissesto, la consistenza del debito complessivo all'atto della dichiarazione di dissesto, le tipologie di debito più rilevanti (per forniture idriche, maggiori oneri di esproprio, contributi non versati a enti previdenziali, anticipazioni di cassa non rimborsate soprattutto da enti minori), lo stato della procedura di risanamento. Le rilevazioni sono state effettuate anche attraverso l'esame delle relazioni trimestrali degli organi di revisione. Si è rilevato che dette relazioni sono in prevalenza carenti di informazioni e di dati utili per una valutazione dei comportamenti tenuti dalle amministrazioni, ma in alcuni casi gli organi di revisione lamentano la scarsa collaborazione degli uffici che non forniscono risposte alle richieste di notizie e documenti.

Sono emersi casi di mancata osservanza di prescrizioni ministeriali riguardanti la mobilità del personale, la definizione dei procedimenti di sanatoria degli abusi edilizi, l'applicazione a immobili locati dei canoni di legge o l'adeguamento dei canoni ai prezzi di mercato, il recupero della evasione fiscale.

È stata notata la presenza di personale addetto a lavori socialmente utili, la cui retribuzione non grava sul bilancio comunale e sono auspiccate, per i comuni minori, per i quali vi è una ovvia fragilità strutturale, forme di associazione, almeno per la gestione dei servizi (cap. 4).

Nell'odierna adunanza, convocata per l'esame del testo finale della relazione,

a p p r o v a

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sui risultati dei riscontri e controlli eseguiti sulle gestioni degli enti locali territoriali.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa a cura della Segreteria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deliberato nell'adunanza del 1° luglio 1999.

L'estensore

F.to Giuseppe S. LAROSA

Il Presidente

F.to Antonino GALLO

La presente deliberazione è stata depositata in Segreteria il 13 luglio 1999

Il Dirigente

F.to Ciro MARTIRE

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I**L'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI**

- 1 Evoluzione dell'ordinamento: linee generali**
- 2 Profili di riforma**
- 3 Innovazioni in tema di ordinamento finanziario-contabile**
 - 3.1 I nuovi bilanci preventivi
 - 3.2 Il nuovo rendiconto
 - 3.3 Programmazione e piani esecutivi di gestione
- 4 Nuovo ordinamento e spese del personale**
- 5 Tenuta degli inventari**
- 6 Il funzionamento dei controlli interni**
 - 6.1 La revisione economico-finanziaria
 - 6.2 I servizi di controllo interno e/o nuclei di valutazione
- 7 I regolamenti degli enti locali. Derogabilità della normativa statale. Analisi comparativa**
- 8 Gestione dei servizi pubblici: aziende speciali e società miste**
- 9 Rapporti tra Regioni e Comuni**
 - 9.1 L'attuazione del nuovo decentramento (l. 59/97; d.lgs. 112/98)
 - 9.2 Interventi in tema di edilizia ed urbanistica
- 10 Evoluzione della normativa sui servizi di tesoreria e sulla riscossione. Analisi a campione di convenzioni di tesoreria**

PAGINA BIANCA

1 Evoluzione dell'ordinamento: linee generali

È di comune conoscenza che il sistema gestorio degli enti locali risente ancora di quella tumultuosa evoluzione normativa che ha riguardato, in tutti gli anni Novanta, la razionalizzazione dell'azione amministrativa pubblica.

Le novità si sono mosse su due direttrici: la prima, che, pur riguardando più direttamente l'azione pubblica nel suo complesso, si riflette anche (ed ovviamente) sull'attività delle amministrazioni locali; la seconda, che concerne specificamente queste ultime.

Orbene, come già fatto osservare nella precedente relazione al Parlamento, tutti i predetti fenomeni di natura normativa, in genere non facilmente recepibili e, come dire, "metabolizzabili" nel breve periodo dai soggetti direttamente interessati, hanno a questi causato non poche difficoltà operative. Soprattutto in sede di primo impatto.

Ne è dimostrazione, tra l'altro, il previsto rinvio - ripetuto in questi ultimi anni (ivi compreso il corrente 1999) - del termine per l'approvazione del bilancio, che dal 31 ottobre è stato quasi sempre fatto slittare a momenti successivi.

Nella linea di continuità con le relazioni degli anni precedenti, si riprende ora l'esame sotto i due divisati aspetti.

Sotto il primo aspetto è da evidenziare che l'avvenuta scelta di una riforma globale della pubblica amministrazione ha determinato - data l'ampiezza del disegno riformatore e le connessioni fra tutti gli enti pubblici - continui interventi normativi di modifica o di aggiornamento.

Tali riforme, com'è noto, trovano la loro origine in diverse leggi (anche di delega) - come, ad esempio, le n. 59 e n. 127 del 1997 la n. 191 del 1998 e la n.50 del 1999 (Bassanini 1, 2, 3 e 4) - che tracciano le linee strategiche della riforma generale della pubblica amministrazione. Tra l'altro, dall'articolo 1, comma 6, della citata legge n. 59 - come modificato dall'articolo 1, comma 5, della legge n. 191 - è affermato il principio che la promozione dello sviluppo socio-economico, è interesse pubblico primario che lo Stato, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali assicurano nell'ambito delle rispettive competenze.

Ovviamente siffatto principio deve essere pur sempre coerente con il "rispetto delle esigenze della salute, della sicurezza pubblica e della tutela dell'ambiente" -, come sottolineato nella legge n. 191 - e il rispetto deve essere portato nei confronti "dei diritti fondamentali dell'uomo e delle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità".

Altra fonte normativa, che, pur rivestendo carattere generale, riguarda per taluni aspetti anche gli enti locali, è, come è noto, il d.lgs. n. 29 del 1993, il quale è stato in parte modificato da ultimo dal d.lgs. n. 387 del 1998.

Questa normativa, nel quadro del riordino generale in materia di personale dipendente del settore pubblico, ha introdotto due principi finalizzati a rendere dinamica la spesa del personale in dipendenza delle disponibilità di bilancio; principi ai quali gli enti devono comunque attenersi. Essi comportano, da una parte, la programmazione della spesa del personale all'interno della programmazione di bilancio - nel senso che i piani annuali e triennali relativi al personale devono essere redatti contestualmente alla formulazione dei bilanci annuali e pluriennali e, dall'altra, l'obbligo di individuare una specifica e distinta copertura della spesa.

La norma consente alle Amministrazioni locali di aumentare le possibilità di scelta sul versante della spesa, in un settore tradizionalmente rigido, e si colloca nell'ampio contesto di misure volte a realizzare una concreta autonomia organizzativa. Sempre sul versante della spesa si ricordano le norme relative all'affidamento di servizi a strutture autonome esterne, alla variabilità dei moduli organizzatori interni, al ricorso ad esperienze esterne, alla utilizzazione di forme diverse di rapporto di lavoro. La vasta gamma di scelta delle Amministrazioni interessate refluiscie su tutti gli aspetti dell'azione amministrativa gestionali, finanziari e contabili.

Gli effetti della riforma saranno, comunque, tanto più incisivi in quanto si ponga la massima cura, a tutti i livelli centrali e periferici, ad attivare gli strumenti per effettuare verifiche sull'impatto delle norme, anche sotto l'aspetto finanziario, nella realtà locale.

Sotto il secondo aspetto, quello relativo più specificatamente alla posizione degli enti locali, assumono particolare rilievo sia le norme che hanno modificato l'ordinamento della finanza e della contabilità sia quelle relative alla autonomia finanziaria.

Le modifiche sono contenute nel d.lgs. n. 410 del 1998 - sul cui schema, peraltro, le Sezioni riunite della Corte hanno reso, a suo tempo, il loro parere al Governo - e nella legge n. 448 dello stesso anno, che hanno fatto seguito al d.lgs. n. 342 e alla legge n. 449 - entrambi del 1997 - pur essi recanti modifiche allo stesso ordinamento.

Più particolarmente, dette modifiche hanno riguardato, per un verso, taluni settori dell'ordinamento contabile generale; per un altro verso, la disciplina delle situazioni di dissesti.

Le due indicate serie di modifiche sono qui di seguito trattate in maniera distinta, e indicate, rispettivamente, con le lettere A) e B).

A Per quanto concerne le prime, esse hanno interessato solamente aspetti marginali dell'ordinamento:

- disposizioni inerenti, nel complesso, al rafforzamento degli strumenti di verifica degli equilibri finanziari e della corretta gestione delle risorse (artt. 3, 16, 19 e 36 del d.lgs. n. 77 del 1995);
- norme di aggiornamento in materia di utilizzo di entrate a specifica destinazione (art. 38), di assunzione di mutui (art. 46) e di interpretazione dell'articolo 51, relativo all'oggetto del servizio di tesoreria.

Fra le modifiche introdotte dalla suddetta legge n. 448 del 1998 è da segnalare (art. 31, comma 5) lo slittamento dei tempi di applicazione dell'istituto dell'ammortamento, il quale comincia a decorrere a far data dall'anno 2000 per concludersi nel 2003.

Tale rinvio incide sul d.lgs. n. 77 del 1995 in uno dei suoi aspetti più significativi (art. 117). Viene, infatti, rinviata l'introduzione di un reale sistema di accantonamento di risorse che consente la sostituzione di beni durevoli.

Siffatto fenomeno trova la sua ragione d'essere nella circostanza che, in atto, gli enti locali sono chiamati ad assicurare contenimenti di bilancio, in coerenza agli indirizzi generali di politica economica nazionale e comunitaria (art. 28 della legge n. 448 del 1998).

Ora, il suddetto slittamento del termine iniziale degli ammortamenti è finalizzato ad evitare ulteriori difficoltà nella gestione del bilancio del 1999 degli enti locali.

Si considera, peraltro, che il relativo appostamento deve comunque essere previsto nel bilancio pluriennale a partire dall'anno 2000.

Una ulteriore modifica dell'ordinamento contabile ha riguardato le disposizioni relative ai contenuti della relazione previsionale e programmatica, i cui nuovi schemi sono stati approvati con d.P.R. 3 agosto 1998, n. 326, adottato ai sensi dell'articolo 40 del d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336.

La nuova formulazione dei contenuti della relazione previsionale e programmatica - approvata a suo tempo con il d.P.R. n. 194 del 1996 - è stata resa necessaria per effetto della sentenza n. 87 del 1996 della Corte Costituzionale, la quale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 114, comma 1 lettera c), del d.lgs. n. 77 del 1995, nella parte in cui non prevedeva il coinvolgimento procedimentale delle regioni. Ciò è stato occasione per il Governo - sentite le sezioni riunite della Corte dei Conti (parere n. 321/D del dicembre 1997) - di una considerazione e revisione anche sostanziale di detto documento.

Trattasi, comunque, di un atto programmatico, la cui logica di base è quella di individuare le finalità che si intendono conseguire, gli strumenti occorrenti e le caratteristiche socio-economiche dei risultati.

Devesi, peraltro, osservare che la relazione in questione non sembra tenere adeguato conto degli aspetti di contenuto economico, attesa la insufficiente evidenziazione delle

componenti di costo e risultato da collegare a singoli programmi e progetti e che la stessa, strutturata in modo articolato e complesso, se può essere considerata adeguata per gli enti medio-grandi, sembra essere in eccesso per quelli di piccole dimensioni, date le loro limitate esigenze. D'altra parte si deve tener conto del fatto che gli schemi "contengono le indicazioni minime necessarie.....", con la facoltà degli enti di "introdurre ulteriori elementi...." (art. 1 del d.P.R. n. 326 del 1998).

Altre norme, che, pur di carattere generale, hanno riflessi sulla gestione degli enti locali sono quelle contenute nel d.lgs. 24 giugno 1998, n. 213, recante disposizioni per l'introduzione dell'EURO nell'ordinamento nazionale, fra le quali l'art. 50 prevede che le amministrazioni pubbliche non statali - e, quindi, anche gli enti locali - "individuino, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, i documenti contabili" riassuntivi in EURO, limitatamente a quelli che servono per i conti consolidati della pubblica amministrazione.

B Per quanto concerne le modifiche delle norme sul dissesto, esse sono state, da ultimo, introdotte dal d.lgs. n. 410 del 1998.

Tali modifiche hanno riguardato:

- la previsione del termine perentorio di 60 giorni per la richiesta, da parte dei creditori, dell'inserimento delle proprie spettanze nella massa passiva e la connessa eliminazione della possibilità di proporre ulteriori crediti dopo l'approvazione del piano di estensione;
- l'individuazione di interventi sanzionatori di comportamenti ingiustificatamente dilatori da parte dei liquidatori;
- l'accentuazione del carattere autonomo del sub-procedimento introdotto dal d.lgs. n. 342 del 1997 per la rapida liquidazione di posizioni debitorie nei confronti dei creditori consenzienti ad un sollecito pagamento parziale concordato;
- la possibilità di accendere più rapidamente il mutuo per la copertura degli oneri della liquidazione.

A proposito di siffatte modifiche non possono non farsi le medesime considerazioni, avanti sottolineate, circa i continui interventi normativi che vengono effettuati incisivamente nel corpo del sistema, già instaurato e funzionante, dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

Ciò che preme inoltre evidenziare è il fatto che l'istituto del dissesto, mutuato da procedure concorsuali di tipo privatistico, si è caratterizzato fin dalla sua origine per una proceduralizzazione fortemente complessa da realizzarsi in tempi piuttosto lunghi.

Tale circostanza ha richiesto continui interventi normativi d'aggiustamento, che a loro volta hanno determinato problemi di coordinamento e di saldatura con le norme già in vigore, determinando difficoltà applicative.

Caratteristica fondamentale del "collegato" alla legge finanziaria per il 1999 è la previsione del "patto interno di stabilità" come momento della partecipazione degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati dall'Italia con l'adesione al "patto di stabilità e crescita" tra i Paesi partecipanti all'Unione economica e monetaria.

Com'è noto, nel sistema della finanza pubblica gli enti locali hanno da tempo iniziato sulla base di una normativa d'approccio graduale, un'opera di risanamento articolata su due versanti:

A l'obbligo del mantenimento, in corso d'esercizio, del pareggio finanziario e degli equilibri di bilancio;

B il ripiano del disavanzo e dei debiti fuori bilancio.

È altresì noto che la finanza pubblica è allo stesso tempo una e plurima, nel senso che, pur articolandosi in diversi centri dispositivi di spesa tra loro formalmente autonomi, soggiace al principio dei vasi comunicanti per cui, per ragioni di interconnessione, i fenomeni di un settore finiscono inevitabilmente per ripercuotersi sugli altri.

Di qui la necessità di un'impostazione strategica di carattere generale riguardante tutto il settore pubblico allargato interno.

È in tale quadro complessivo che trova la sua genesi il documento di programmazione economica e finanziaria 1999-2001, nonché la sua concreta attuazione nella misure normative di finanza pubblica.

In sostanza, il D.P.E.F. ha identificato tra gli obiettivi di politica economica la stabilizzazione del rapporto tra avanzo primario e prodotto interno lordo al 5,5 per cento, la riduzione del rapporto tra indebitamento netto e prodotto interno lordo all'1 per cento nel 2000, la riduzione strutturale del rapporto debito pubblico e prodotto interno lordo a fine triennio al 107 per cento.

Ciò precisato, debesi rilevare che l'esigenza del contenimento del fabbisogno finanziario, anche da parte degli enti locali, aveva già trovato nel "collegato" alla legge finanziaria per il 1998 (articolo 48, commi 1, 3, 4 e 5) un puntuale riferimento normativo. Era previsto, infatti, che per tale anno, il fabbisogno "non fosse superiore a quello rilevato a consuntivo per il 1997 e che, per gli anni 1999 e 2000, non fosse superiore a quello dell'anno precedente maggiorato in misura pari al tasso programmato di inflazione".

Siffatta disposizione veniva rafforzata mediante la previsione di criteri operativi per il computo ed il monitoraggio del fabbisogno, nonché di misure di salvaguardia per l'effettivo adempimento.

In definitiva, essa conteneva taluni presupposti di quelli che sarebbero stati gli indirizzi di risanamento nel quadro delle politiche di convergenza europee volute dal trattato di Maastricht.

In tale situazione assume grande rilievo l'obiettivo di ridurre il rapporto disavanzo netto - P.I.L. delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso dal 2,6 per cento del 1998 al 2 per cento del 1999, con lo 0,5 per cento a carico dello Stato e lo 0,1 per cento a carico delle regioni e degli enti locali.

Ora, l'articolo 28 della legge 23 dicembre 1998, n.448, individua due obiettivi, e cioè:

- a) la riduzione progressiva del finanziamento in disavanzo delle spese per gli enti locali;
- b) la riduzione del rapporto tra indebitamento e prodotto interno lordo.

Lo stesso articolo stabilisce i parametri per la determinazione del disavanzo, da calcolare "quale differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse, inclusive dei proventi delle dismissioni immobiliari, e le uscite finali di parte corrente al netto degli interessi; tra le entrate non sono considerati i trasferimenti dello Stato".

In sostanza, il disavanzo esclude i proventi derivanti dalla cessione di attività mobiliari, ed include, viceversa, quelli provenienti dalla vendita di immobili; mentre i trasferimenti erariali sono esclusi dalle entrate sia in quanto trovansi all'interno del consolidato del settore pubblico allargato, sia perché non legati a scelte autonome degli enti.

Ancora, il medesimo articolo 28 indica i possibili modi per conseguire la riduzione del disavanzo, e, allo scopo, individua incentivi e sanzioni.

Al riguardo, debesi osservare che la norma se, per un verso, presenta aspetti di natura programmatica, come al comma 1: "Nel quadro del federalismo fiscale, che sarà disciplinato da apposita legge sulla base dei principi contenenti nel documento di programmazione economico - finanziaria per gli anni 1999 - 2001, " ecc..... - per altro verso, ha carattere certamente precettivo sia laddove, nel prosieguo dello stesso comma 1, si prescrive che gli enti territoriali "concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica", sia laddove impongono l'osservanza di precise regole: "Per i fini del presente articolo il disavanzo è calcolato quale differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse, inclusive dei proventi della dismissione di beni immobiliari, e le uscite finali di parte corrente al netto degli interessi; tra le entrate non sono considerati i trasferimenti dello Stato".

Al riguardo, il Ministero dell'Interno, con propria circolare, si è espresso nel senso che il citato art.28 è prescrittivo in ordine ai risultati da raggiungere, ma che non pone vincoli sulle modalità per conseguirli.

Aggiunge, inoltre, che le disposizioni contenute nel comma 2 del medesimo art.28, e relative ai modi di perseguimento della riduzione del disavanzo annuo non costituiscono requisiti di legittimità dei documenti di bilancio, mentre sono rilevanti sotto il profilo della responsabilità finanziaria, nelle ipotesi di mancato conseguimento dei risultati.

Qualche perplessità nasce dalla complessa formulazione del citato art.28. Parrebbe, infatti, che, nell'individuazione dei componenti per la determinazione del disavanzo, non si sia tenuto adeguato conto del particolare sistema finanziario e contabile vigente per gli enti locali, almeno sotto i seguenti profili:

- a) nell'imporre l'obbligo di "ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese", non sembra abbia avuto una ragionevole considerazione il fatto che, in relazione alla finalità complessiva della norma, gli enti locali - salvo casi particolari - non possono finanziare, mediante l'indebitamento, la copertura delle spese correnti;
- b) se l'altro scopo principale della norma in esame è quello di "ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito ed il prodotto interno lordo" si sarebbe forse potuto incidere - come originariamente previsto - direttamente sul saldo dell'indebitamento netto. Invece la parte degli investimenti è stata esclusa dal calcolo del disavanzo per non penalizzare gli investimenti degli enti locali.

D'altra parte, è bene evidenziare che l'obiettivo della riduzione del rapporto debito - PIL viene collegato a due tipi di intervento che sono, per un verso, la riduzione del disavanzo finanziario e, per l'altro verso, le dismissioni immobiliari.

Considerato che queste ultime rientrano nelle possibilità di un numero assai limitato di amministrazioni, ne consegue che il sistema disegnato dall'art.28 finisce per poggiare prevalentemente sul miglioramento delle entrate proprie;

- c) il disavanzo è determinato, per obbligo comunitario, in termini di cassa, mentre è noto che, con la riforma operata del d.lgs. n. 77 del 1995, è venuto meno il carattere autorizzatorio degli stanziamenti di cassa, non più indicati nel bilancio preventivo. Per cui ne discende che i Consigli degli enti possono avere piena consapevolezza degli effetti dell'applicazione della norma soltanto in epoca successiva all'approvazione del bilancio;

Fin qui le perplessità nascenti dalla complessità sia della materia, sia della disciplina, sia dell'indeterminatezza di taluni aspetti di quest'ultima.

Il "patto di stabilità", di cui finora ci siamo occupati, dovrebbe trovare supporto in un incremento delle entrate (o riduzione delle spese), già sostanzialmente richieste a legislazione vigente sulla base delle indicazioni di cui all'art.28, comma 2, della citata legge n. 488 del 1998, nonché in virtù dell'adozione di misure normative di "federalismo fiscale".

Sotto il primo aspetto, si fa riferimento, in particolare, ad una più puntuale applicazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 77 del 1995 in ordine all'erogazione della spesa ed al monitoraggio ed al controllo dei costi dei servizi, mentre sul versante delle entrate gli enti possono operare mediante un più attento accertamento dei tributi propri - e, ove possibile, una più larga utilizzazione dell'autonomia impositiva - nonché attraverso un aumento del ricorso al finanziamento a mezzo di prezzi e tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale.

Per quanto concerne il secondo aspetto (federalismo fiscale), si osserva che il D.P.E.F. ha ipotizzato un riordino del sistema dei rapporti finanziari tra centro e periferia, volto a:

riaffermare il principio di corrispondenza, secondo il quale, a livello locale, il prelievo autonomo sulle collettività amministrate deve costituire la forma ordinaria di finanziamento della spesa;

restituire certezza di finanziamento agli enti che compongono il sistema delle autonomie;

evitare che le decisioni di spesa degli enti periferici continuino ad incorporare aspettative di interventi di ripiano a posteriori.

Nella linea dell'ampliamento dell'autonomia fiscale degli enti e, quindi, del federalismo fiscale si sono mosse anche le più recenti riforme tributarie. In particolare, per gli enti locali è stato previsto:

- una delegificazione, con conseguente ampliamento dei poteri regolamentari, in materia di accertamento e riscossione dei tributi
- la devoluzione del gettito di tributi erariali a provincie e comuni in sostituzione di trasferimenti;
- la facoltà - prevista dal d.lgs. n. 360 del 1998 - di istituire un'addizionale comunale all'IRPEF nella misura massima dello 0,5%.

2 Profili di riforma

L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali introdotto dal d.lgs. n. 77 del 1995 è stato più volte analizzato, nelle sue linee generali o in aspetti specifici, nelle ultime Relazioni di questa Sezione. Nelle pagine che seguono, verranno evidenziate le connessioni di tale ordinamento con le più recenti riforme dell'organizzazione e dell'azione delle amministrazioni pubbliche.

Di queste riforme si vogliono qui ricordare in particolare quattro "indicazioni", legate da un'unica logica sistematica: la distinzione tra l'indirizzo politico e la gestione amministrativa; la specificazione dell'indirizzo politico in una programmazione di bilancio non solo finanziaria ma anche amministrativa; l'allocazione delle risorse in relazione alle responsabilità di gestione; la verifica da parte degli organi di indirizzo politico dell'effettiva realizzazione dei programmi.

2.1 La distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa

2.1.1 Gli anni '90 hanno visto affermarsi la convinzione che la separazione tra politica e amministrazione è una condizione essenziale della razionalizzazione dell'azione delle strutture pubbliche. In questo delicato processo di riforma, il momento "politico" nell'ambito delle amministrazioni non viene peraltro affatto ridimensionato, e risulta anzi precisato ed in definitiva valorizzato: la rinuncia da parte degli organi di derivazione politico-rappresentativa alla gestione amministrativa è compensata infatti da una maggiore definizione ed incidenza delle funzioni di indirizzo-programmazione e controllo.

Le linee fondamentali di questo certo non agevole rinnovamento risultano delineate già nell'art. 2 della legge n. 421 del 1992, che prevedeva tra l'altro: "la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa; l'affidamento ai dirigenti - nell'ambito delle scelte di programma degli obiettivi e delle direttive fissate dal titolare dell'organo - di autonomi poteri di direzione, vigilanza e controllo, in particolare la gestione di risorse finanziarie attraverso l'adozione di idonee tecniche di bilancio, la gestione delle risorse umane e strumentali".¹

Il successivo d.lgs. n. 29 del 1993, in ultimo modificato dal d.lgs. n. 80 del 1998 e dal d.lgs. n. 387 del 1998 in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59 del 1997, stabilisce all'art. 3 che "gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico - amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti". Per lo stesso art. 3, ai dirigenti spetta invece "l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di

¹ È da rilevare peraltro che già la legge n. 241 del 1990 aveva previsto l'individuazione, da parte delle amministrazioni pubbliche, dei *responsabili* dell'istruttoria, di ogni adempimento procedurale e dell'adozione del provvedimento finale (cfr. in particolare l'art. 4 comma 1, l'art. 5 comma 1 e l'art. 6).

controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei risultati".²

2.1.2 Il "principio delle distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro", così chiaramente delineato dall'ora ricordato art. 3 del d.lgs. n. 29, si applica a tutte le "amministrazioni pubbliche" e, fra queste, ai comuni e alle province (cfr. gli artt. 1 commi 1 e 2, 3 comma 4 e 13 comma 1 dello stesso d.lgs. n. 29 del 1993).

Peraltro, è da rilevare che presso gli enti locali il principio in questione era già stato sostanzialmente anticipato dalla legge di riforma delle autonomie locali n. 142 del 1990, che all'art. 51 comma 2 aveva stabilito: "spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti che si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti". Lo stesso art. 51 aveva anche precisato, al successivo comma 3, che "spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, che la legge o lo statuto espressamente non riservino agli organi di governo dell'ente".³

L'applicazione della legge n. 142 del 1990 nella materia in questione ha incontrato peraltro difficoltà, legate non solo all'esistenza di un grandissimo numero di piccoli comuni privi di qualifiche dirigenziali, ma anche alla frequente mancanza di una reale volontà da parte degli organi "politici" di lasciare effettivamente l'attività gestionale alle strutture burocratiche, e nel contempo alla ritrosia di queste ad assumere nuove responsabilità.

Un sostanziale ripensamento normativo è stato inoltre da alcuni ravvisato nell'art. 19 del d.lgs. n. 77 del 1995, modificato dall'art. 6 del d.lgs. n. 336 del 1996, secondo il quale, nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti e nelle comunità montane ove fosse stata riscontrata "in concreto la mancanza assolutamente non rimediabile di figure professionali idonee nell'ambito dei dipendenti", l'"organo esecutivo" avrebbe potuto "affidare ai componenti dell'organo esecutivo medesimo la responsabilità dei servizi, o di parte di essi, unitamente al potere di assumere gli atti di gestione".⁴

L'art. 51 della legge n. 142 del 1990 è stato poi modificato dall'art. 6 della legge n. 127 del 1997: sono attribuiti ai dirigenti "tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dall'organo politico", e tra gli altri "la presidenza delle commissioni di gara e di concorso"; "la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso"; "la stipulazione dei contratti"; "gli atti di gestione finanziaria ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa"; "gli atti di amministrazione e gestione del personale"; "i provvedimenti di autorizzazione, concessione e analoghi" anche se di "natura discrezionale"; tutti gli atti costituenti "manifestazione di giudizio e di conoscenza"; gli altri atti "attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco".

Lo stesso art. 6 della legge n. 127 aveva anche precisato che "nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale" le funzioni proprie dei dirigenti dovevano essere "svolte dai responsabili degli uffici o dei servizi". Successivamente, l'art. 2 comma 13 della legge n. 191 del 1998 ha stabilito che "nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale" le funzioni dirigenziali "possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai

² Per l'art. 3 comma 3 del d.lgs. n. 29 del 1993, nel testo modificato dal d.lgs. n. 387 del 1998, le ora menzionate attribuzioni dei dirigenti "possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative".

³ Alcuni dubbi interpretativi erano sorti in relazione alla coesistenza, nella legge n. 142 del 1990, di una doppia competenza generale residuale, in favore della giunta ai sensi dell'art. 35 e, appunto, in favore dei dirigenti ai sensi dell'art. 51.

⁴ Un rallentamento al processo innovativo in esame è stato ravvisato da alcuni anche nella norma transitoria dell'art. 9 del d.l. n. 444 del 1995 convertito nella legge n. 539 del 1995: se nei sette giorni successivi all'approvazione del bilancio 1996 la giunta non avesse individuato per ciascun responsabile di servizio i capitoli affidati alla sua gestione, la giunta stessa avrebbe continuato ad assumere gli atti di gestione.

responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga ad ogni diversa disposizione". Viene fatta peraltro espressamente salva la possibilità, prevista dall'art. 17 comma 68 della legge n. 127 del 1997 e già oggetto di alcune critiche, che il segretario comunale eserciti "ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia".

Risulta evidente, da questi continui cambiamenti normativi, che ci si trova di fronte a questioni organizzative delicate, la cui definizione si presenta ancora in evoluzione. Peraltro, proprio per superare possibili dubbi interpretativi, l'art. 3 del d.lgs. n. 410 del 1998 ha di recente espressamente abrogato la già ricordata disposizione dell'art. 19 del d.lgs. n. 77 del 1995 modificato dall'art. 6 del d.lgs. n. 336 del 1996; come è stato puntualmente evidenziato anche dal Ministero dell'Interno con circolare n. 7 del 1999 del 26.1.1999, non è quindi "più possibile la permanenza, anche in via eventuale, di compiti gestionali affidati ad amministratori politici".

2.1.3 Come si vede, anche per le amministrazioni locali l'ordinamento delinea da tempo una distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa che dovrebbe in sostanza valorizzare l'autonomia, certo pur sempre relativa, dei dirigenti o responsabili dei servizi. Nello stesso ordinamento, vi sono peraltro dei "nodi" che rendono più difficile, o almeno molto più complesso, questo delicato processo.

In primo luogo, va ricordato che la nota legge n. 81 del 1993 ha disposto non solo l'elezione diretta del sindaco - e del presidente dell'amministrazione provinciale - ma anche un potenziamento della sua collocazione istituzionale e delle sue funzioni, tanto che ad esempio la giunta appare ora come un organo di collaborazione del capo dell'amministrazione locale, a questi legata da un rapporto fiduciario. Ora, almeno nelle realtà amministrative più piccole - si pensi in particolare ai comuni con poche migliaia o addirittura con poche centinaia di abitanti - può risultare forse difficile che il sindaco, forte della legittimazione popolare, inevitabilmente vicinissimo alle richieste della collettività e pur sempre "responsabile", almeno politicamente, "dell'amministrazione del comune" (cfr. l'art. 36 della legge n. 142 del 1990 modificato dall'art. 12 della legge n. 81 del 1993), non interferisca a volte, di fatto, nella minuta gestione amministrativa dei bisogni.

In secondo luogo, va anche rilevato che l'art. 6 della citata legge n. 127 del 1997 ha previsto "direttive" ai responsabili dei servizi, non solo da parte "del sindaco o del presidente della provincia" e "della giunta" ma anche "dell'assessore di riferimento": direttive, si badi bene, la cui "inosservanza" può comportare la "revoca" degli "incarichi dirigenziali". La norma corrisponde in qualche modo alla disposizione del già citato art. 3 del d.lgs. n. 29 del 1993, che nella sua attuale formulazione demanda agli "organi di governo" delle pubbliche amministrazioni la "definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e *direttive generali* per l'azione amministrativa e per la gestione". Sembra peraltro indubitabile che direttive prive di un effettivo carattere di *generalità*, e riguardanti invece specifiche e minute questioni amministrative, vanificherebbero, nella sostanza, quel processo di distinzione tra politica e amministrazione di cui si sta discorrendo.⁵

Inoltre, va ricordato che l'art. 6 della legge n. 127 del 1997 ha anche previsto, per gli enti con popolazione superiore a 15.000 abitanti - e per gli enti con popolazione minore che raggiungano tale popolazione convenzionandosi con altri comuni - la nomina di un "direttore generale" che "provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, e che sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia e di efficienza". Al direttore generale la legge n. 127 demanda poi in particolare "la predisposizione del piano

⁵ In altri termini, va tenuta ben ferma, non solo sul piano concettuale ma anche nella concreta applicazione, la distinzione tra le *direttive*, atti tipici del potere di direzione a mezzo dei quali vengono stabiliti i criteri dell'azione amministrativa, e gli *ordini*, atti tipici del rapporto di gerarchia a mezzo dei quali l'organo sovraordinato determina in modo puntuale e vincolante il contenuto dell'azione dell'organo subordinato.

dettagliato di obiettivi" per il controllo di gestione, "nonchè la proposta di piano esecutivo di gestione" previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 77 del 1995. Al di là delle certo possibili particolarità in relazione alle diverse realtà amministrative, sembra potersi affermare che in linea di principio il direttore generale è chiamato a svolgere un ruolo di *mediazione ed integrazione*, verticale tra organi di indirizzo politico e responsabili dei servizi ed orizzontale tra i vari responsabili della gestione; di agevolazione dei processi di *pianificazione e controllo*; di promozione dell'*innovazione* organizzativa ed amministrativa. Ora, occorre certo tener conto che per il citato art. 6 della legge n. 127 "a tali fini, al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia". Ma sembra anche evidente che un'interpretazione in chiave rigidamente gerarchico - burocratica dei poteri del direttore generale potrebbe in definitiva determinare una certa deresponsabilizzazione dei dirigenti.

Va poi rilevato, ma sul punto si tornerà più diffusamente in seguito, che il d.lgs. n. 77 del 1995 ha introdotto uno strumento operativo, il piano esecutivo di gestione o P.E.G., che nella *ratio* della norma istitutiva dovrebbe concorrere ad una maggiore responsabilizzazione dei funzionari preposti ai servizi, cui vengono affidati veri e propri *budget*: obiettivi di gestione e risorse per conseguirli. Senonchè, una formulazione del P.E.G. eccessivamente dettagliata e rigida potrebbe invece determinare proprio l'effetto opposto, rendendo in sostanza i responsabili meri esecutori di percorsi amministrativi già compiutamente delineati.

Infine e soprattutto, non può essere ignorato che nelle amministrazioni locali la tanto proclamata separazione tra indirizzo e controllo da una parte e gestione amministrativa dall'altra deve pur sempre raffrontarsi con il rapporto di fiducia che inevitabilmente lega i responsabili degli uffici e dei servizi ai sindaci o presidenti delle province che li nominano (art. 36 della legge n. 142 del 1990 modificato dall'art. 13 della legge n. 81 del 1993), "in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del sindaco o del presidente della provincia" (art. 51 comma 6 della legge n. 142 del 1990 modificato dall'art. 6 della legge n. 127 del 1997).⁶ In tal modo, si rendono possibili soluzioni interessanti, simili a quelle da tempo sperimentate in altri paesi - in particolare negli Stati Uniti - e forse anche idonee a favorire un'*innovazione* certamente necessaria anche nelle amministrazioni locali. Per converso, ne può risultare, se non un vero e proprio *spoils system*, almeno una *politicizzazione* dei vertici burocratici delle amministrazioni locali, con il rischio di un impoverimento dell'apporto prettamente tecnico delle funzioni dirigenziali.

2.2 La programmazione di bilancio

2.2.1 Si è già ricordato, incidentalmente, che l'art. 2 della legge delega n. 421 del 1992 richiedeva alle amministrazioni pubbliche, in generale, "scelte di *programma* degli *obiettivi*". L'art. 2 del d.lgs. n. 29 del 1993, modificato dal d.lgs. n. 80 del 1998, ha stabilito poi che le "amministrazioni pubbliche", tra le quali come si è visto rientrano anche i comuni e le province, "ispirano" tra l'altro la loro organizzazione al principio della "funzionalità rispetto ai compiti e ai *programmi* di attività, nel perseguimento degli *obiettivi* di efficienza, efficacia ed economicità. A tal fine, periodicamente e comunque all'atto della definizione dei *programmi* operativi e dell'assegnazione delle risorse, si procede a specifica verifica e ad eventuale

⁶ L'art. 51 della legge n. 142 del 1990, nel testo modificato dall'art. 6 della legge n. 127 del 1997, precisa anche che l'attribuzione degli incarichi in questione, sempre "a tempo determinato" ed eventualmente mediante contratto "di diritto privato", può "prescindere dalla precedente assegnazione di funzioni di direzione a seguito di concorsi". La legge n. 127 del 1997 ha anche previsto la stipula di contratti a tempo determinato per la copertura di qualifiche dirigenziali, di alta specializzazione e dell'area direttiva, eventualmente anche al di fuori della dotazione organica seppur nei limiti stabiliti dall'art. 6 comma 4 della stessa legge n. 127.

revisione". Il successivo art. 3 prevede poi che gli organi di governo degli enti definiscono gli "obiettivi ed i programmi da attuare".⁷

In effetti, la nota limitatezza delle risorse finanziarie della collettività, con la conseguente necessità che le amministrazioni pubbliche si legittimino mediante il raggiungimento di concreti risultati e senza sprechi, impone di perseguire ben precisi programmi ed obiettivi.

2.2.2 Secondo questa logica - della preventiva programmazione - la legge n. 94 del 1997 sul bilancio dello Stato ha stabilito all'art. 3 che "in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione" i ministri indicano, "anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali, gli obiettivi e i programmi" di ogni ministero. Secondo l'art. 1 della legge n. 94, le note preliminari e gli allegati tecnici agli stati di previsione del nuovo bilancio statale richiamano poi rispettivamente, tra l'altro, gli "obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e degli interventi" ed i "tempi di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito dello stato di previsione". Similmente, il successivo d.lgs. n. 279 del 1997 dispone che "gli stanziamenti dei singoli stati di previsione sono determinati esclusivamente in relazione alle esigenze funzionali e agli obiettivi concretamente perseguibili ... tenuto conto degli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali e dei programmi e progetti presentati da ciascuna amministrazione, rimanendo preclusa ogni quantificazione basata sul mero calcolo della spesa storica incrementale".

In definitiva, sembra innegabile il superamento di una programmazione di bilancio meramente finanziaria, che non sia cioè anche l'espressione di una puntuale e realistica programmazione amministrativa: obiettivi, programmi e progetti.

2.2.3 Nel d.lgs. n. 77 del 1995, il complesso processo di programmazione amministrativa e finanziaria, conseguente pianificazione operativa (a mezzo del piano esecutivo di gestione o P.E.G., sul quale v. *infra*) e successiva verifica dei risultati effettivamente conseguiti, ha il suo punto di partenza nei programmi, progetti ed obiettivi definiti dalla relazione previsionale e programmatica prevista dall'art. 12.⁸ In sostanza, se manca una seria programmazione amministrativa, il bilancio pluriennale corre il rischio di diventare un mero ulteriore adempimento di scarsa utilità, e lo stesso bilancio preventivo annuale perde gran parte della sua significatività.⁹

Proprio per valorizzare questa programmazione non solo finanziaria ma anche amministrativa, l'art. 105 del d.lgs. n. 77 del 1995, da ultimo modificato dal d.lgs. n. 191 del 1998, e l'art. 2 del d.lgs. n. 342 del 1997 stabiliscono, rispettivamente, che l'organo di revisione deve formulare "un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e dei progetti" e che il regolamento di contabilità prevede "i casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni di consiglio e di giunta che non sono coerenti con le previsioni della relazione previsionale e programmatica".

Va anche sottolineato che la programmazione di bilancio risulta accuratamente delineata, dal già citato art. 12 del d.lgs. n. 77, con riferimento a due aspetti: la chiarezza sull'iter logico e procedimentale da seguire - analisi ambientale, analisi aziendale, analisi finanziaria, programmazione in senso stretto e motivazione delle scelte adottate - ed i requisiti che devono presentare i programmi ed i progetti: "entità" delle spese, "incidenza percentuale della previsione con riferimento alla spesa corrente consolidata, a quella di sviluppo ed a quella

⁷ Si tratta di concetti che nell'ambito dello stesso d.lgs. n. 29 vengono ripresi per le amministrazioni statali dall'art. 14, per il quale il ministro definisce tra l'altro "obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare ed emana le conseguenti direttive generali".

⁸ Sul nuovo sistema di programmazione degli enti locali, con particolare riferimento alle relazioni previsionali e programmatiche, v. anche la Relazione di questa Sezione sull'esercizio 1996.

⁹ Sulle molteplici funzioni dei documenti di bilancio, v. la citata Relazione di questa Sezione sull'esercizio finanziario 1996.