— misure rivolte al risanamento delle situazioni debitorie pregresse;

— adeguamento delle erogazioni per i deficit delle aziende di trasporto e superamento dei disavanzi delle altre aziende speciali nel quadro di programmi pluriennali di risanamento.

Le innovazioni legislative, che sono state ora definite con il contributo delle diverse forze politiche e di ogni livello di responsabilità (anche se non sono mancati taluni momenti di tensione e di difficoltà), riflettono in grandissima parte le posizioni unitarie sopra richiamate.

Non cadono con ciò le osservazioni critiche in ordine ai tempi (che secondo le indicazioni dell'ANCI e delle forze politiche avrebbero dovuto essere anticipati per un recupero anche di regolarità nella gestione finanziaria); come non cadono, altresì, le osservazioni in ordine all'inserimento nella legge finanziaria di disposizioni che oltrepassano la funzione di tale legge (che è quella di limitarsi a fissare le compatibilità generali della finanza pubblica, ivi compresa quella locale, ma non già di scendere a disciplinare l'ordinamento della finanza locale che involge fondamentali aspetti istituzionali). Né, d'altro canto, con la constatazione dei risultati positivi raggiunti, s'intende sminuire in nulla l'obiettivo di fondo che ormai si pone come necessità indilazionabile: quello, cioè, di una riforma della finanza locale che, in stretta correlazione con la riforma delle autonomie, consenta di avviare a soluzione, in modo organico, i problemi di un ordinamento finanziario informato alle esigenze dell'autonomia e della programmazione, della certezza delle risorse ad ogni livello in una prospettiva pluriennale, del superamento degli squilibri, della corresponsabilità degli enti locali nella politica sia della spesa che dell'entrata.

Tutte queste esigenze vengono oggi in primo piano. Non può tuttavia non essere valutata l'importanza dei provvedimenti fino ad ora varati che hanno posto fine a «meccanismi perversi di riproduzione allargata del dissesto» e che hanno incardinato e consentito di portare avanti operazioni di «verità», di «risanamento» e di «assunzione della finanza locale come parte integrante e momento essenziale della finanza pubblica»: operazioni che hanno posto e portato a maturazione le condizioni necessarie per giungere, finalmente, ad affrontare il nodo della riforma.

Anche i nuovi provvedimenti s'iscrivono in questo processo e in questa logica, riprendendo fondamentalmente l'intelaiatura della legge 43, ma innovandola e integrandola su vari aspetti.

Le note che seguono (compilate affrettatamente sotto lo stimolo dell'urgenza) si propongono per l'appunto di fornire un *quadro di sintesi* di tali innovazioni e integrazioni (senza pretendere di darne un commento approfondito), ai fini di una «lettura coordinata» delle disposizioni attorno a quattro filoni conduttori: bilanci 1979, investimenti, personale, partite pregresse.

I. DISCIPLINA PER I BILANCI DEL 1979

Le innovazioni riguardano sia le spese, sia le entrate, sia momenti della definizione e gestione del bilancio.

1. Disciplina delle spese

1.1.a Base di riferimento per i bilanci del 1979. Il Parlamento ha accolto le proposte dell'ANCI di assumere come base di riferimento i bilanci approvati nel 1978 *con le variazioni* regolarmente apportate ai bilanci stessi (art. 4, primo comma, della legge finanziaria).

In ordine alla dizione usata a proposito di tali variazioni (« variazioni apportate ai bilanci stessi, in conformità al decreto-legge 28 dicembre 1977, n. 946, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 1978, n. 43, anche in rapporto alle eventuali maggiori entrate proprie accertate dagli « enti ») sono stati posti quesiti in merito alla relativa interpretazione. Al riguardo è da osservare che la legge 43 non dettava norme di modifica della disciplina concernente le variazioni di bilancio. D'altro canto, in sede parlamentare, è stato accolto, come raccomandazione, un ordine del giorno, rivolto a superare le interpretazioni, in merito alle variazioni di bilancio, date con una nota circolare ministeriale dell'ottobre scorso. Solo ora, con il decreto-legge 702 convertito con modificazioni (art. 3), viene data, per l'esercizio 1979, una nuova disciplina alla materia, sulla base di una soluzione articolata di cui si dirà in seguito. Tutto ciò considerato, si ritiene possa affermarsi che le variazioni consentite, nell'esercizio 1978, fossero tutte possibili per quanto attiene agli storni, con la *sola* esclusione di quelle tendenti ad utilizzare disponibilità di stanziamenti relativi alle spese soggette a specifica disciplina (v. personale, interessi passivi per mutui e altre spese comprese nell'*inciso* del primo comma dell'art. 5 della legge 43) per incrementare, oltre i limiti percentuali consentiti, gli stanziamenti concernenti il c.d. « pacchetto beni - servizi e trasferimenti ». Mentre, per quanto concerne l'utilizzazione di maggiori entrate proprie accertate dagli enti, si ritiene possa fondatamente sostenersi che, una volta fatta salva la prioritaria utilizzazione di dette maggiori entrate per gli eventuali maggiori oneri di cui al 12° comma dell'art. 6 della legge 43, nulla vietasse l'utilizzazione della rimanente parte di dette maggiori entrate proprie a copertura di sopravvenute maggiori spese, ivi comprese quelle per beni, servizi e trasferimenti. E questo ovviamente per i Comuni che abbiano usufruito di trasferimenti integrativi a pareggio del bilancio: perché per gli altri Comuni non sembra possano esservi problemi (cfr. l. 43, art. 5, 4° comma). D'altro canto, il fatto che le variazioni siano state apportate in base ad atti divenuti regolarmente esecutivi in seguito a controllo, costituisce riscontro della legittimità delle variazioni stesse e della loro corrispondenza alle norme della legge 43.

I. 1.b - Spese per il personale. Nella legge finanziaria non sono previste nuove specifiche norme. Nell'art. 4, 1° comma, si parla di spese « per il personale comunque considerato nei bilanci di previsione ». Appare evidente il riferimento alla stessa impostazione seguita per i bilanci del 1978 con le precisazioni intervenute in sede di modello di certificato approvato con decreto ministeriale il 24 marzo 1978 (f.1, f.2, f.3, f.4) e i chiarimenti di cui a una nota ministeriale del giugno scorso riguardo alla lettera f. 3 in merito al personale delle gestioni speciali (o stabilimenti speciali).

In sede di decreto legge 702, come modificato dalla legge di conversione, vi sono due passaggi relativi alle spese del personale. Uno che conferma l'impostazione seguita nei bilanci dell'esercizio trascorso, relativamente alle maggiori spese derivanti dall'applicazione delle nuove norme sul personale, che saranno coperte, a consuntivo, con le modalità dell'art. 12 della legge finanziaria, entro il 31 marzo 1980 (articolo 5, ultimo comma). Un altro, invece, che tende a circoscrivere la possibilità di continuare ad avvalersi di prestazioni lavorative a tempo parziale

63

e/o di durata limitata nel corso dell'anno «nel limite complessivo della spesa sostenuta nell'anno 1978 per analoghi tipi di prestazione con un aumento massimo dell'11 per cento» (articolo 5, 14° comma).

I. 1.c - Spese per interessi passivi. A differenza della legge 43, gli interessi per anticipazioni di tesoreria vengono estratti dal «pacchetto beni - servizi e trasferimenti» e portati nel comparto delle spese soggette a dinamica autonoma secondo specifica disciplina, prescrivendo che gli stanziamenti per interessi passivi dovranno tener conto soltanto di quelli relativi: ai mutui già in ammortamento al 31 dicembre 1978; ai mutui che entreranno in ammortamento nel corso del 1979 in virtù di contratti perfezionati; alle anticipazioni di tesoreria per una esposizione di durata non superiore a 3 mesi (legge finanziaria, art. 4, 8° comma).

Gli interessi relativi a prefinanziamenti di mutui per investimenti saranno ribaltati nel bilancio del 1980 (ibid. 9° comma).

Inoltre, si precisa che l'ammortamento dei mutui decorrerà dall'anno successivo a quello in cui è stato perfezionato il contratto e che gli eventuali interessi di preammortamento (gravati di ulteriori interessi al medesimo tasso) saranno corrisposti unitamente alla prima annualità di ammortamento (legge finanziaria art. 5).

I. 1.d - Spese per i servizi di trasporto. Nel bilancio degli enti locali è ammessa l'iscrizione di una perdita di gestione delle aziende di trasporto e dei contributi ad aziende o consorzi con una maggiorazione del 10% rispetto a quella iscritta nel 1978 (l. fin. art. 4, 6° comma).

È da tenere però presente che in casi espressamente indicati (maggiori oneri derivanti da accordi sindacali nazionali e aziende consortili a carattere regionale costituite dopo il 1° gennaio 1978) è consentito la rideterminazione dei disavanzi iscritti nel bilancio 1978 e le relative risultanze costituiscono base per l'incremento di detto 10 per cento. In pari tempo, nei medesimi casi, è consentita, in via eccezionale, la contrazione di un mutuo per la copertura dell'eventuale maggiore perdita del 1978 (ibid. 11° - 14° comma).

Il concreto *versamento* delle somme relative all'anzidetto 10% d'incremento potrà essere effettuato *da parte degli enti nei confronti delle aziende* subordinatamente alla redazione di un piano di ristrutturazione da parte delle aziende stesse, piano che, approvato dall'ente locale, viene *inviato* alle Regioni «ai fini dell'esercizio delle loro funzioni di programmazione e coordinamento» (ibid. 7° comma). Ciò ovviamente, senza alterare in nulla il rapporto Stato-ente locale che resta ancorato a basi automatiche.

È aggiornato il limite d'incremento delle uscite dei bilanci delle aziende di trasporto (11% della spesa corrente, salvo il personale) e la maggiore perdita, rispetto a quella ammessa a finanziamento, deve essere fronteggiata con le tariffe (l. fin. art. 10, 1° e 2° comma).

I. 1.e - Spese per le perdite di altre aziende speciali. Per tali aziende, anche consortili, il pareggio è obbligatorio. Tuttavia per le aziende che non sono ancora a pareggio e non potranno conseguire, anche nel 1979, l'equilibrio tra costi e ricavi, gli enti proprietari dovranno iscrivere nei propri bilanci dei contributi decrescenti per realizzare il pareggio in un arco pluriennale non superiore ad un quinquennio, sulla base di un apposito piano di riequilibrio (l. fin. art. 10, 3° - 4° comma).

614

Per la copertura di detti contributi, gli enti locali provvederanno, in via eccezionale, con la contrazione di mutui, la cui annualità dovrà, però, essere integralmente rimborsata all'ente proprietario da parte dell'azienda che la iscrive nel proprio bilancio (ibid. 5° e 6° comma).

L'ammortamento del mutuo per il pareggio resterà, invece, a carico dell'ente ove il riequilibrio dell'azienda non sia realizzabile a causa degli obblighi imposti da provvedimenti sui prezzi: ciò in attesa di apposite misure nazionali (ibid. 7° e 8° comma).

Si richiamano all'attenzione anche le norme aggiunte in sede di conversione in legge del decreto 702 con l'articolo 5-bis (limiti posti alla costituzione delle aziende speciali) e articolo 5-ter (limiti agli accordi integrativi aziendali) che si muovono ovviamente in direzione del contenimento dei costi.

I. 1.f - Spese per beni - servizi e trasferimenti. Le innovazioni per le spese del c.d. « pacchetto beni - servizi e trasferimenti » concernono in particolare l'adeguamento degli incrementi massimi consentiti: adeguamento che è stato rapportato al tasso di crescita, in termini monetari, del prodotto nazionale lordo, diminuito di cinque punti: con una risultanza media del 12% e un'applicazione differenziata a favore degli enti locali del Mezzogiorno (13%), rispetto all'11% degli enti del resto del Paese (l. fin. articolo 4, 1° comma).

Su tale « pacchetto » naturalmente influiranno anche talune innovazioni indicate nei precedenti paragrafi (v. paragrafi 1.a e 1.c, variazioni apportate ai bilanci del 1978 e trasferimento degli interessi per anticipazioni di tesoreria nel comparto delle spese a computo separato) o che si indicheranno in seguito (par. ... spese per funzioni ex DPR 616).

Resta la norma, già prevista nella legge 43, secondo la quale gli enti che (a seguito degli incrementi massimi consentiti) presentassero eccedenza di entrate, potranno utilizzare le eccedenze stesse per investimenti o per ulteriori spese correnti (l. fin. art. 4, 4° comma).

I. 1.g - Spese per le funzioni ex DPR 616. Per le funzioni attribuite con tale decreto si registrano rilevanti innovazioni, sia sul versante della spesa, sia, come si vedrà poi in un successivo paragrafo, sul versante dell'entrata.

Per la parte spesa, la legge finanziaria (art. 4, commi 2° e 3°), stabilisce che gli stanziamenti relativi, sia pure con specifica evidenziazione, entrano nel complesso delle spese soggette alla dinamica di cui si è già detto in precedenza, tenendo altresì conto della esigenza di ragguagliarli ad anno, per quanto necessario: necessità che ricorre, naturalmente, quando le spese per dette funzioni abbiano riguardato solo una parte dell'anno 1978.

Tali spese (oltre a quelle già sostenute per le stesse funzioni prima del loro trasferimento) devono essere previste in misura comunque non inferiore al complesso delle risorse attribuite a norma dell'art. 132 del DPR 616 e di quelle attribuite dalle Regioni a norma dell'art. 7, secondo e terzo comma, della legge 43. Questa disposizione tende, ovviamente, a garantire l'ordinamento iniziale nei bilanci di una adeguata dimensione di risorse da destinare a tali funzioni, rimuovendo così preoccupazioni, manifestate da talune parti, su una possibile caduta delle prestazioni con la immissione delle relative spese ed entrate nel contesto organico della finanza locale.

615

È da sottolineare che, per consentire la quantificazione di tali spese, nelle Regioni in cui non si sia ancora provveduto (o si sia provveduto solo parzialmente, è sottinteso) all'adempimento del citato art. 7, le Regioni, *su richiesta dei Comuni*, sono tenute a rilasciare certificato attestante l'importo spettante al Comune. Per evitare ritardi nella definizione dei bilanci è necessario che, ove ricorra il caso, i Comuni avanzino subito la richiesta del certificato e che un dialogo sia stabilito tra Sezioni regionali dell'ANCI e Regioni interessate per la sollecita soluzione dei problemi che si presentino.

I. 1.h - Abolizione della distinzione tra spese obbligatorie e facoltative. Finalmente viene superata « l'anacronistica suddivisione delle spese locali in obbligatorie e facoltative, non più concepibile con un ordinamento delle autonomie locali teso a responsabilizzare le autorità decentrate della spesa ».

La citazione è tratta dalla relazione del governo a commento dell'art. 7 del decreto-legge 702: e la si riporta a testimonianza della volontà del legislatore che è chiaramente quella di abolire « la distinzione » tra spese obbligatorie e facoltative e non abolire le spese già considerate facoltative, come invece qualcuno sembra ritenere con incredibile interpretazione.

I. 2 - Disciplina delle entrate

I. 2.a - Entrate proprie. Anzitutto, si prorogano, anche per l'anno 1979, le addizionali di cui al 1° comma dell'art. 14 della legge 43, elevandole al 100% anche per l'imposta sulla pubblicità e per i diritti sulle pubbliche affissioni (l. fin. art. 9, 1° - 3° comma).

In pari tempo, si eliminano e l'addizionale e le supercontribuzioni all'imposta sui cani, stabilendo un aumento della tariffa base dell'imposta stessa nella misura del 300% per i Comuni che usufruiscono di trasferimenti statali integrativi per il pareggio dei bilanci e, per gli altri Comuni, in una misura compresa tra un minimo del 200 e un massimo del 300%. Le relative deliberazioni devono essere adottate entro il 28 febbraio (ibid. 4° - 6° comma).

Quanto alla tariffa della nettezza urbana, si introducono due tipi di innovazioni, circa l'aumento da applicarsi nel 1979, ove il gettito della tariffa non abbia coperto nel 1978 il costo del servizio. Una prima innovazione, concerne il fatto che a riferimento per l'aumento da assicurare è assunto il *gettito* della tassa nel 1977; una seconda, riguarda la diversificazione dell'aumento tra i Comuni del Mezzogiorno e zone depresse del centro-nord (sino a un massimo del 50%) e gli altri Comuni (sino a un massimo del 100%). Il riferimento al gettito del 1977 (anziché alla tariffa 1977) corrisponde all'esigenza di consentire ai Comuni una possibilità di manovra nelle revisioni tariffarie. Quanto al « massimo » del maggior gettito « da assicurare », esso trova ovviamente la sua ragione nel principio che in ogni caso il gettito della tassa non può eccedere il costo del servizio per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani *interni*. Anche per tale tassa il termine per l'adozione delle deliberazioni è stabilito entro la data del 28 febbraio, con decorrenza delle nuove tariffe dal 1° gennaio 1979 (ibid. 7° comma).

E' da aggiungere che nelle entrate proprie, con il 1979, entra la tassa sulle concessioni comunali che riguarda tutti gli atti emessi dai Comuni nell'esercizio delle loro funzioni comprese quelle attribuite dal DPR 616 (d.l. 702, articolo 8). A parte alcuni rilievi in ordine

all'applicazione di tale articolo (v. decreto ministeriale 29 novembre 1978 e circolare del 19 dicembre 1978), va rilevato positivamente l'accoglimento della richiesta dell'ANCI, non solo per i suoi valori di principio (attribuzione della tassa all'ente che svolge la funzione) ma anche per una maggiore razionalità amministrativa e finanziaria.

I. 2.b - Trasferimenti statali. Pur restando il riferimento ai vari titoli dei trasferimenti (somme sostitutive dei tributi soppressi, somme sostitutive dei mutui a ripiano, contributi per l'istruzione, trasferimenti statali per funzioni del DPR 616, erogazioni disposte ex art. 11 l. 43) diverse sono le innovazioni introdotte rispetto alla legge 43. Esse tendono all'adeguamento dell'entità dei flussi, congiuntamente alla semplificazione e speditezza dei procedimenti.

Le erogazioni dei vari trasferimenti saranno effettuate da un unico dicastero, il Ministero dell'Interno, in quattro rate trimestrali anticipate (20 gennaio, 20 aprile, 20 luglio, 20 ottobre 1979).

Gli importi che verranno corrisposti saranno pari a quelli del 1978 con maggiorazioni diversificate (16% generale, 22% per gli enti meridionali) sia per le entrate sostitutive dei tributi soppressi, sia per i contributi per l'istruzione, sia per le somme dell'art. 132 del DPR 616 (si fa rinvio al successivo paragrafo per quanto concerne le somme per le funzioni già di competenza regionale). Le entrate sostitutive dei mutui a pareggio (art. 10 legge 43) saranno invece versate al netto dell'aumento anzidetto delle entrate sostitutive dei tributi soppressi.

Le erogazioni effettuate ex art. 11 della legge 43 saranno inglobate nelle rate trimestrali nella misura del 70% di quelle disposte per il 1978. Le erogazioni per il pareggio dei bilanci saranno versate con la quarta trimestralità in seguito a presentazione di apposita certificazione (l. fin., artt. 1 e 12) che gli amministratori dovranno premurarsi di produrre quanto prima, e comunque entro il termine stabilito (30 giugno 1979).

Quanto alle erogazioni eventualmente necessarie per le maggiori spese derivanti dall'applicazione delle nuove norme sulle assunzioni di personale, saranno effettuate entro il 31 marzo 1980 a seguito di accertamento a consuntivo (d.l. 702, art.5 u.c.).

I. 2.c - Finanziamento delle funzioni ex DPR 616. Le proposte dell'ANCI, nel sollecitare una sistemazione organica del problema, aveva sottolineato in particolare tre esigenze sul piano immediato: adeguamento dei trasferimenti statali; trasformazione delle « tasse di concessioni governative » in « tasse di concessioni comunali »: attribuzione diretta ai Comuni anche delle somme a sostegno delle funzioni già di competenza regionale.

Mentre per quanto concerne i primi due aspetti si fa rinvio ai due precedenti paragrafi, per quanto riguarda il terzo aspetto, la legge finanziaria (art. 2) ha stabilito che, con apposito decreto (che dovrà essere emanato entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, sentite l'ANCI e l'UPI e la Commissione interregionale), si dovrà provvedere alla determinazione e alla ripartizione delle somme da destinare al finanziamento di tali funzioni.

D'altro canto, tutte le spese per le funzioni del DPR 616 entreranno nel complesso delle uscite secondo quanto si è detto (par. I.1.g.).

Considerando l'insieme di tali innovazioni, si ritiene possa dirsi che è stato compiuto un importante passo in direzione di una soluzione più organica. La via indicata dall'ANCI per un costruttivo dialogo tra associazioni rappresentative

617

degli enti locali, Regioni e Governo-Parlamento resta la base per spingere a completamento questo processo.

I. 3 - Altre norme relative ai bilanci

I. 3.a - Deliberazione e controllo dei Bilanci. La deliberazione dei bilanci deve essere adottata entro il 28 febbraio prossimo, anche se non sia stato approvato il conto consuntivo, derogando così al divieto di cui all'art. 2, ultimo comma, della legge 43 (l. fin., art. 11).

Sono ridotti i termini per il controllo dei bilanci da parte dei Comitati regionali di controllo: 30 giorni (al posto di 40). In caso di richiesta di chiarimenti (richiesta che deve essere *motivata* per avere effetto sospensivo), sono concessi 10 giorni all'ente per dare risposta e altri 10 giorni al Comitato (dal ricevimento di detta risposta o dall'ultimo dei 10 giorni assegnati per la risposta). Trascorsi i termini anzidetti, senza che il Comitato abbia emanato il provvedimento, il bilancio diventa esecutivo (d.l. 702, art. 1).

Questa disposizione ha validità limitata al 1979; essa tuttavia è importante come anticipazione del superamento della legge 62/1953 che dovrà effettuarsi in sede di riforma delle autonomie. Uno sforzo organizzativo dovrà probabilmente essere compiuto per mettere i Comitati in grado di assolvere tempestivamente le loro funzioni; ma si ritiene che il ricorso a un rapporto di collaborazione (in particolare con la diretta audizione degli enti) sia la via maestra per rendere più proficuo il chiarimento sulle questioni eventualmente insorgenti e rendere più spedito il procedimento del controllo.

I. 3.b - Esercizio provvisorio del bilancio. La nuova norma (d.l. 702, art. 2) consente maggiori flessibilità alla gestione finanziaria nel corso dell'esercizio provvisorio (sino a che, cioè, il bilancio non sia stato deliberato dal Consiglio e approvato dal CO.RE.CO.).

Gli impegni — senza più il vincolo del « dodicesimo mensile » — potranno essere assunti nell'ambito dell'*intero* importo del capitolo iscritto nell'ultimo bilancio approvato, ed eventualmente anche oltre, nei limiti delle maggiori spese necessarie, quando si tratti di spese tassativamente regolate dalla l egge.

Quanto ai pagamenti, il limite del « dodicesimo mensile » — potranno essere assunti nell'ambito dell'*intero* importo del capitolo iscritto nell'ultimo bilancio approvato, ed eventualmente anche oltre, nei limiti delle maggiori spese necessarie, quando si tratti di spese tassativamente regolate dalla legge.

Quanto ai pagamenti, il limite del « dodicesimo mensile » è rapportato alle « somme impegnabili » (e, quindi, all'intero importo del capitolo iscritto nell'ultimo bilancio approvato), sempre con la possibilità di superare il limite stesso quando si tratti di spese non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi.

I. 3.c - Variazioni dei bilanci nel corso del 1979. La questione delle variazioni che è stata oggetto d'interpretazioni diverse, in mancanza di specifiche norme nella legge 43, ha trovato ora una soluzione equilibrata che da un lato tende a evitare la sottostima delle entrate proprie in sede di preventivo e, dall'altro, a incentivare l'impegno del reperimento di dette entrate.

Così le variazioni ai bilanci, nel corso del 1979, potranno, per quanto concerne gli stanziamenti, essere effettuate senza alcun divieto se non quello di incrementare, oltre i limiti consentiti, il « pacchetto beni - servizi e trasferimenti ». Per quanto riguarda, invece, le maggiori entrate proprie dell'ente, queste potranno essere utilizzate liberamente (in modo preferenziale per investimenti

618

e spese *una tantum*, ovvero per ulteriori spese correnti) per gli enti che *non* usufruiscono di trasferimenti integrativi statali per il pareggio dei bilanci, mentre, per gli altri enti, potranno essere utilizzate in misura non superiore al 40% per l'incremento delle spese per beni, servizi e trasferimenti (d.l. 702, articolo 3, sostituito dalla legge di conversione).

I. 3.d - Utilizzazione degli eventuali avanzi di amministrazione. Gli eventuali avanzi di gestione della competenza 1978 (e, ipotecando il futuro, si parla degli eventuali avanzi anche della competenza 1979), dovranno, in via prioritaria, essere utilizzati per il soddisfacimento dei debiti pregressi (esercizio 1977 e precedenti) verso i creditori che residuano a seguito del trasferimento allo Stato delle esposizioni debitorie verso istituti di previdenza amministrati dal Tesoro, INADEL, INAM, INPS, INAIL ed ENEL come previsto dall'art. 15 della legge finanziaria (v. successivo paragrafo IV.1).

I. 3.e - Erogazioni dei contributi previdenziali, acconti di pensione e recuperi delle relative anticipazioni. L'art. 6 del decreto 702 consta di due parti.

La prima detta nuove disposizioni per il pagamento dei contributi dovuti alle Casse pensioni amministrate dal Ministero del tesoro (art. 6, 1° - 5° comma).

La seconda parte dell'articolo (modificata in sede di conversione in legge) riguarda gli acconti di pensione che dovranno in futuro (dal 1° aprile 1979 e in ogni caso dal 1° gennaio 1980) essere erogati dalle Direzioni provinciali del tesoro, nonché il rimborso agli enti locali delle somme da questi anticipate a titolo di acconto che l'ente dovrà premurarsi di comunicare alla Direzione provinciale del tesoro.

I. 3.f - Coordinamento della contabilità e dei bilanci degli enti locali. Si richiama l'art. 17-bis introdotto in sede di conversione in legge del decreto 702, che prevede tale coordinamento con le disposizioni della legge 489/1978 e legge 335/1976 (rispettivamente riguardanti la contabilità dello Stato e delle Regioni). Il coordinamento sarà effettuato con appositi decreti, sentite l'ANCI e l'UPI, entro il 30 giugno 1979.

Si sposta inoltre al 1° gennaio 1980 l'obbligo della trasmissione dei dati di cui agli artt. 29 e 30 della citata legge 468.

II. NORME ATTINENTI AGLI INVESTIMENTI

Varie norme dei due provvedimenti (legge finanziaria e decreto legge) investono questo settore, fondamentale per lo sviluppo delle comunità e, più in generale, per la ripresa economica e l'occupazione.

II. 1 - Fondo speciale per aree e opere di urbanizzazione

Con una modifica di notevole rilevanza, che non potrà non avere effetti incentivanti nel settore edilizio, si prevede la destinazione del fondo speciale, già costituito presso la Cassa depositi e prestiti con la legge 865/1971, alla concessione di contributi in capitale in luogo di mutui (l. fin., art. 13).

Vengono quindi a cessare le delegazioni già rilasciate a garanzia dei mutui concessi e non sono più dovute le residue rate di ammortamento.

II. 2 - Concessione di mutui da parte della Cassa DD.PP.

Significative innovazioni sono state introdotte in relazione alle funzioni e ai modi d'intervento della Cassa depo-

siti e prestiti, insieme alla modifica della composizione della Commissione di vigilanza sulla Cassa stessa (d.l. 702, articoli 18, 19 e 19-bis).

Si prevedono nuove possibilità per la Sezione autonoma della Cassa: concedere prestiti, mediante emissione di cartelle, anche per programmi di opere pubbliche degli enti locali, offrendo al tempo stesso la facoltà di organizzare la domanda di più Comuni o Province attraverso Regioni o Consorzi di enti locali in modo da garantire una certa consistenza delle singole operazioni (minimo 10 miliardi) senza precludere l'accesso ai Comuni piccoli e medi.

Si allarga, inoltre, il campo d'azione della Cassa, ampliando le caratteristiche degli investimenti locali che possono essere finanziati: opere degli enti e delle aziende, acquisto immobili, acquisto mezzi di trasporto, lavori di manutenzione straordinaria.

Si tende, altresì, a superare la frammentarietà degli interventi mediante la predisposizione di programmi annuali di utilizzazione e ripartizione delle risorse della Cassa, dandone anche comunicazione al Parlamento (comunicazione che per il programma del 1979 dovrà essere effettuata entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione).

Certamente restano sul tappeto i fondamentali problemi di riforma per una coordinata politica d'investimenti nel quadro di una programmazione che mobiliti le ricche potenzialità del sistema autonomistico per la ripresa economica e lo sviluppo armonico del Paese. Le modifiche apportate sono comunque interessanti e costituiscono stimolo a tale processo di riforma.

II. 3 - Garanzie per mutui e prefinanziamenti per investimenti

Con nuove norme della legge finanziaria (art. 3) si ripristina la delegazione di pagamento tratta sul Tesoriere; si elimina il riferimento a singoli cespiti e le delegazioni sono fatte valere su tutto il complesso delle entrate dei primi tre titoli del bilancio; complesso che viene a segnare la nuova dimensione dei cespiti delegabili, fermo il limite del 25% delle stesse entrate dei primi tre titoli quale carico globale degli interessi passivi.

Riguardo ai prefinanziamenti per gli investimenti (le cui possibilità restano regolate dalle norme del secondo comma dell'art. 1 della legge 43) si fa rinvio alla innovazione della legge finanziaria di cui si è detto al paragrafo I. 1. c (ribaltamento degli interessi del 1979 negli stanziamenti del bilancio per l'esercizio 1980).

II. 4. - Accelerazione delle procedure urbanistiche.

Pur restando aderente a un necessario taglio di «principio», la disposizione introdotta al riguardo, specie con le indicazioni contenute nel testo finale del decreto-legge 702 (v. art. 9 interamente sostituito dalla legge di conversione) dovrebbe accendere stimoli importanti per far varare (entro i sei mesi prescritti) norme regionali adeguate per superare ritardi che costituiscono freno a una politica di investimenti.

Pure questo problema costituirà motivo di ravvicinato dialogo tra Sezioni regionali dell'ANCI e Regioni.

III. RIORGANIZZAZIONE DI UFFICI SERVIZI E PERSONALE

Le disposizioni varate sono state profondamente riviste e integrate in sede di legge di conversione del decreto 702, con la totale sostituzione del testo degli articoli 4 e 5. Pur mantenendo ferma la linea di rigore per il contenimento della spesa corrente e l'efficienza

620

delle strutture degli enti, le nuove norme sono state rese più aperte alle indifferibili esigenze di adeguamento dell'organizzazione comunale ai rilevanti mutamenti che sono intervenuti sia sul terreno delle funzioni (nuove attribuzioni ex DPR 616 e altre leggi sull'edilizia, sull'equo canone, e così via), sia nello sviluppo delle comunità (nuovi investimenti sociali).

Più ampi traguardi si porranno in sede di riforma per un generale riequilibrio anche in questo settore. Ma le nuove norme offrono spazi importanti per avviare un processo che, in una linea di grande responsabilità, assuma come momento centrale gli aspetti *qualitativi* del problema (riqualificazione del personale) ai fini di una riorganizzazione dei servizi su basi di maggiore efficienza e produttività.

Le nuove norme si snodano attorno a tre filoni fondamentali: piani di riorganizzazione, assunzioni 1979, consolidamento del personale.

III. 1. - Piani di riorganizzazione degli uffici e dei servizi

III. 1.a - Obbligatorietà dei piani di riorganizzazione. L'obbligo investe tutti gli enti locali, nei cui piani saranno ricompresi anche quelli delle aziende.

Ove sia stato adottato un piano di ristrutturazione, a norma dello « Stammati primo », ma il piano stesso non sia stato approvato, gli enti devono riadottarlo adeguandolo alle n u o v e norme.

Ove, invece, il piano di ristrutturazione sia stato adottato e pure approvato, gli enti non sono tenuti a riadottarlo se non ne ravvisino l'esigenza e se il piano corrisponda alle nuove norme (sia in quanto a numero di posti, sia in quanto a criteri); anche in questo caso però è necessaria delibera di conferma, soggetta al solo controllo del CO.RE.CO. (art. 4, commi 1°, 2° e 4°).

III. 1.b - Contenuti del piano di riorganizzazione. Sono quelli indicati dal comma terzo dell'art. 4.

E' da sottolineare che la nuova disposizione porta i piani di riorganizzazione fuori dalla genericità della normativa precedente e, mediante opportune indicazioni (che fanno perno sulla individuazione e il riaccorpamento di funzioni e di strutture, l'effettiva mobilità del personale, il conseguente adeguamento delle piante organiche), fornisce una traccia di impostazione dei piani su basi rigorose e, in pari tempo, realistiche. Un'impostazione, cioè, che rifugge da visioni massimalistiche, che risulterebbero astratte di fronte ad una situazione istituzionale ancora tutta in movimento (v. completa attuazione del DPR 616, riforma delle autonomie, deleghe regionali, ecc.), ma che, d'altro canto, rifugge anche da visioni miopi e che impegna a realizzare un incisivo processo di riorganizzazione e razionalizzazione delle strutture esistenti, in rapporto alle novità già intervenute e nel quadro delle *direttrici* che le prospettive lasciano intravedere.

L'impegno *immediato* delle amministrazioni per l'elaborazione dei piani è condizione inderogabile perché i piani stessi possano essere deliberati entro il termine stabilito (30 giugno 1979).

III. 1.c - Controllo dei piani di riorganizzazione. I piani sono soggetti al controllo del CO.RE.CO. quando il numero dei posti (comprensivo dei dipendenti degli enti e delle rispettive aziende) non superi il « tetto 1976 rideterminato », elevato cioè:

— sia dagli incrementi deliberati nel 1976 in applicazione dell'art. 6 della legge 43;

— sia dei posti istituiti per nuovi asili nido (l. 891/1977);

621

— sia degli incrementi consentiti ai piccoli Comuni (sotto 5.000 abitanti) in applicazione delle facoltà di assunzione concesse dall'art. 5 sostituito dalla legge di conversione;

— sia, infine, dei posti che Comuni e Province sono obbligati a istituire per case mandamentali o per assorbimento del personale dai Comitati della caccia, dell'ONMI, ecc. ed altri enti già disciolti o che saranno disciolti entro il 30 giugno 1979.

I piani che superino tali limiti, saranno soggetti al controllo della Sezione organici della CCFL, riformata nella sua composizione secondo l'art. 4 della legge di conversione (inclusione di tre rappresentanti dell'ANCI o dell'UPI, in relazione alla materia trattata), con termini e modalità che saranno disciplinati con appositi decreti ministeriali.

Scorrendo gli atti parlamentari, si ricava chiaramente la volontà del legislatore di effettuare la rideterminazione del « tetto 1976 » con gli « incrementi *deliberati* (anziché "effettivamente verificatisi") nell'anno 1978 in applicazione delle facoltà previste dal succitato articolo 6 » della legge 43. Pertanto, non possono ritenersi produttive di effetto le parole erroneamente rimaste alla fine del primo periodo del quarto comma dell'articolo 4 (« effettivamente verificatisi nell'anno 1978 in applicazione del succitato articolo 6 »), tanto più che queste ultime parole non riescono ad assumere significato in rapporto alle altre con cui sono direttamente collegate e che riguardano gli incrementi previsti dalle *nuove* disposizioni per i Comuni non superiori a 5.000 abitanti.

III. 1.d - Efficacia dei piani. Anche se sia intervenuta l'approvazione del CCFL, i piani avranno efficacia limitata alle sole assunzioni consentite dall'articolo 5. Per la completa efficacia è fatto rinvio a nuove disposizioni legislative (art. 4, 7° e 8° comma).

III. 2. - Disciplina delle assunzioni per il 1979

III. 2.a - Assunzioni nel « tetto 1976 - rideterminato ». In armonia a quanto si è detto per i piani di riorganizzazione, il « tetto 1976 » (comprensivo dei dipendenti degli enti e delle rispettive aziende) è rideterminato ai fini delle assunzioni, con l'aggiunta sia dei posti istituiti con atti deliberativi adottati entro l'anno 1978 in applicazione dell'articolo 6 della legge 43, sia dei posti istituiti per l'assunzione del personale di cui al sesto comma dell'articolo 4 (enti disciolti).

Distintamente si opera il computo per i lavoratori stagionali nei limiti dei livelli occupazionali del 1976.

Nel primo comma dell'art. 5 non viene espressamente richiamata l'aggiunta dei posti per nuovi asili nido indicata invece nel quinto comma dell'art. 4. Si ritiene però che il problema possa essere positivamente risolto in sede interpretativa, non solo per coerenza con l'articolo 4, ma anche per l'esistenza delle specifiche norme della legge 891/1977.

III. 2.b - Assunzioni per turn-over anticipato. Sono consentite per le amministrazioni che abbiano *adottato* il piano di riorganizzazione, nei limiti dei dipendenti che cesseranno dal servizio negli anni 1979-1980. E' stato, inoltre, precisato che, per il numero dei posti relativi al turn-over del 1980, le assunzioni non potranno essere effettuate prima del 1° gennaio 1980 (art. 5, 6° comma).

Le riduzioni delle possibilità del turn-over anticipato rispetto al testo originario del decreto che prevedeva un triennio, costituiscono un ridimensionamento che trova contropartita in altre im-

portanti innovazioni introdotte nel testo (assunzioni per nuove opere, assunzioni per uffici e servizi tecnici associati, ecc.) che complessivamente consentono soluzioni più avanzate e più equilibrate.

III. 2.c - Assunzioni per attivazione di nuove opere. La norma al riguardo (art. 5, 7° comma), costituisce una delle più significative innovazioni introdotte in sede di conversione in legge del decreto. Essa corrisponde, oltre tutto, a una inderogabile esigenza di produttività ed efficienza, che sarebbe altrimenti disattesa ove si lasciassero inattivi gli investimenti realizzati.

La norma fa riferimento alle opere realizzate ma non ancora attivate o che, in corso di realizzazione, saranno da attivare entro il 1° ottobre 1979 (chiaro aggancio alla data d'inizio dell'anno scolastico per l'attivazione dei nuovi edifici scolastici).

E' da sottolineare che tali assunzioni, nei limiti strettamente necessario, non sono sottoposte ad alcun condizionamento, se non quello dell'adozione di apposita delibera, che comporta modifica di pianta organica e che diviene esecutiva in seguito al solo controllo del CO.RE.CO. (art. 5, diciannovesimo comma).

III. 2.d - Uffici e servizi associati. La norma dell'ottavo comma dell'art. 5, introduce un'altra innovazione di rilievo che tende a stimolare l'associazionismo dei Comuni inferiori ai 10.000 abitanti al fine di dotarli di strutture tecniche per affrontare i nuovi compiti di programmazione e assetto del territorio, attuazione di programmi edilizi, concorso nell'accertamento tributario.

Tali assunzioni sono fuori dei limiti già considerati, ma non possono eccedere un determinato numero dei posti in rapporto ai Comuni associati: 1 unità per ogni Comune oltre 5.000 abitanti, più 1 unità per ogni tre Comuni minori.

III. 2.e - Correttivo per i Comuni sotto 5.000 abitanti. La norma (art. 5, 9° e 10° comma) è stata ritrascritta con una impostazione più corretta e perequata in relazione alle *differenze esistenti* tra i dipendenti in servizio e quelli consentiti in base al rapporto di 1 dipendente per ogni 150 abitanti, con eventuali arrotondamenti all'unità superiore e, in ogni caso, con la possibilità di almeno una nuova unità nei Comuni inferiori a 1.000 abitanti.

E' da sottolineare che le relative deliberazioni comportano modifica di pianta organica e diventano esecutive dopo il solo controllo del CO.RE.CO. (art. 5, 19° comma).

III. 2.f - Correttivo per Comuni di eccezionale espansione demografica. Riguarda i Comuni con oltre 5.000 abitanti e con tassi di crescita della popolazione superiori al 50% rispetto al censimento del 1971 (art. 5, 11° comma).

I limiti delle assunzioni sono correlate a un rapporto dipendenti-popolazione (1:150), oppure alle piante organiche approvate entro il 1976. Anche tali assunzioni rientrano tra quelle previste dal diciannovesimo comma dello stesso articolo 5.

III. 2.g - Modalità per le nuove assunzioni e riserva per i giovani. Per le assunzioni di nuovo personale è obbligatorio il pubblico concorso; la prova pubblica selettiva è consentita solo per il personale salariato e ausiliario (art. 5, 12° comma).

Nei pubblici concorsi, un terzo dei posti (ove questi siano più di due) devono essere riservati ai giovani iscritti nelle liste speciali (art. 5, 20° comma).

Per le aziende si richiama il 21° comma dello stesso articolo.

III. 2.h - Personale non di ruolo: conferma ed immissione in ruolo. E' consentito la conferma dei dipendenti non di ruolo in servizio al 31 dicembre 1978 (art. 5, 13° comma).

Fermi restando i concorsi già banditi alla data del 18 novembre 1978, una volta che il piano di riorganizzazione sia stato adottato e abbia acquistato efficacia, i dipendenti non di ruolo (in servizio al 30-9-1978 o assunti mediante prova pubblica selettiva bandita entro la stessa data) devono, in via prioritaria, essere immessi in ruolo mediante concorso interno; in mancanza di posti in organico, sono collocati in posizione soprannumeraria, salvo successivo graduale assorbimento nel ruolo ordinario (art. 5, 4° e 5° comma).

III. 2.i - Personale a tempo parziale e/o di durata limitata nel corso dell'anno. Dalla immissione in ruolo mediante concorso interno, secondo il paragrafo precedente, fa eccezione il personale a contratto professionale o assunto per supplenza o per compiti specifici limitati nel tempo (stagionali) o con un rapporto di servizio a tempo parziale e/o di durata limitata nel corso dell'anno. Però l'ente può continuare ad avvalersi di prestazioni lavorative a tempo parziale e/o di durata limitata nel corso dell'anno, purché nel limite complessivo della spesa sostenuta nell'anno 1978 con una maggiorazione massima dell'11% (art. 5, 4° e 14° comma).

III. 2.l - Assunzioni straordinarie. Fuori da quanto indicato nei precedenti paragrafi, sono consentite assunzioni di personale straordinario solo alle condizioni seguenti: che ricorrano eccezionali sopravvenute esigenze; che tale personale non sia tenuto in servizio oltre un periodo complessivo annuo (anche se discontinuo) di 90 giorni, salvo supplenze per puerperio nel settore scolastico; che, per eventuali riassunzioni, siano trascorsi almeno 6 mesi (art. 5, 15°, 16° e 17° comma).

III. 2.m - Responsabilità. Sono espressamente previste per i provvedimenti di assunzioni temporanea o di conferma in servizio che non siano consentiti (art. 5, 18° comma).

III. 2.n - Finanziamento delle maggiori spese derivanti dalla applicazione dell'articolo 5. Come già nell'articolo 6, dodicesimo comma, della legge 43, le maggiori spese saranno coperte a consuntivo, ove non trovino copertura totale o parziale nelle entrate dell'ente (art. 5, u.c.).

III. 3. - Censimento generale del personale

L'acquisizione di un quadro di tutto il personale degli enti locali e delle rispettive aziende, sarà di grande importanza a fini sia immediati che di riforma.

Al censimento si procederà secondo modalità e termini che saranno stabiliti con decreto ministeriale entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, sentite l'ANCI, l'UPI e la CISPEL (articolo 4, ultimo comma).

Importante è l'impegno delle amministrazioni locali per la tempestiva osservanza degli adempimenti ai fini di un ordinato e rapido svolgimento del censimento.

Questa occasione potrà costituire momento per portare avanti la proposta, più volte prospettata dall'ANCI, di dar vita ad un centro di raccolta dati che coinvolga — nella ricerca, nella elaborazione e nella utilizzazione dei

624

dati stessi — tutti i livelli del potere pubblico, unitariamente impegnati nell'attività programmatoria.

IV. SISTEMAZIONE DI PARTITE PREGRESSE

Le elaborazioni dell'ANCI avevano avanzato proposte su diversi aspetti per giungere a completare l'operazione « verità » e l'operazione « risanamento » delle situazioni debitorie pregresse.

Le misure contenute nei due provvedimenti approvati lasciano ancora aperte il grosso problema dei debiti con i fornitori privati che costituiscono aggravio di costi e motivo di tensioni anche per l'accrescersi di casi di ricorso a provvedimenti giudiziari. Non si può tuttavia non rilevare come altre proposte unitarie siano state finalmente accolte. Come non può, d'altro canto, non ribadirsi l'esigenza di un impegno serio, da parte delle amministrazioni locali, per la compilazione e approvazione dei consuntivi, che costituiscono anche condizione per l'approntamento di adeguate misure per il risanamento del debito sommerso.

IV. 1. - Esposizioni debitorie verso soggetti pubblici

Sono assunte a carico del bilancio dello Stato le esposizioni debitorie, esistenti alla data del 31-12-1977, nei confronti degli Istituti di previdenza amministrati dal Ministero del tesoro, dell'INADEL, dell'INAM, dell'INPS, dell'INAIL e dell'ENEL, nei limiti e con le modalità stabiliti dall'articolo 1o della legge finanziaria.

Le amministrazioni locali devono tenere presente che tale trasferimento è sottoposto, *a pena di decadenza*, a determinati adempimenti: notifica di apposita istanza al Ministero del tesoro entro il 31 marzo 1979, con l'elenco delle esposizioni debitorie e con l'attestazione da cui risulti l'intervenuta approvazione dei consuntivi e l'importo del disavanzo di amministrazione.

Oltre alla norma sulla cancellazione dei residui per spese di spedalità (l. fin., art. 15, 2° comma), va altresì tenuto presente l'eventuale rimborso di cui all'articolo 3 della legge di conversione del decreto 702 (rimborso dell'eventuale trattenuta degli Istituti di previdenza di quota parte dell'esposizione debitoria da trasferire allo Stato).

IV. 2 - Realizzazione di mutui residui

Per la liquidazione di partite relative ai bilanci 1977 e precedenti (mutui principali e suppletivi) il decreto legge (art. 10) indica i termini *perentori* per le istanze documentate degli enti locali (31 marzo 1979), nonché i termini per gli eventuali chiarimenti e per l'adozione dei provvedimenti di competenza ministeriale e l'emissione dei decreti di autorizzazione di tali mutui (31 maggio 1979).

Inoltre, nella legge finanziaria (art. 7) sono previste misure ai fini della realizzazione di mutui a copertura dei disavanzi delle aziende di trasporto (da trasferire a carico dello Stato a norma dell'articolo 3 della legge 43), ivi comprese le aziende sotto forma di società per azioni di cui l'ente locale è azionista unico o di maggioranza.