

Capitolo VII

LA GESTIONE DELLE ENTRATE PROPRIE

1. Premessa

Nel capitolo precedente è stato considerato l'andamento complessivo delle entrate degli enti locali nel quadro della gestione finanziaria dell'esercizio 1981. In questo capitolo viene esaminata, più in particolare, la gestione delle entrate proprie. Si tratta, difatti, di un aspetto della gestione alla quale le leggi sulla finanza locale, che si sono succedute in questi ultimi anni, hanno dato un particolare rilievo.

L'esame che viene condotto riguarda il comportamento degli enti relativo all'applicazione delle norme sulle entrate proprie. In particolare, l'indagine è volta a valutare in qual modo le scelte e la discrezionalità tipiche di questa gestione siano state esercitate dagli enti. Essa non si avvale di dati finanziari in quanto non è stato possibile per questa prima relazione predisporre in tempo dati aggregati relativi all'esercizio 1981, nè è stato possibile acquisire dati di confronto per gli esercizi precedenti.

Gli elementi delle singole voci di entrata qui considerate, che pur molti enti locali hanno trasmesso alla Corte in risposta ai quesiti da essa posti, verranno utilizzati, una volta completata la rilevazione dei dati per il 1981 e ricostruite anche per esercizi precedenti alcune serie storiche (1).

2. Le entrate proprie nella normativa concernente l'esercizio 1981

Le norme sulle entrate proprie, sia tributarie

(1) Vedere in ordine al proseguire delle rilevazioni e dell'esame da parte della Corte delle gestioni locali, quanto precisato al Capitolo IV, paragrafo 3 .

che extratributarie, contenute nel decreto legge n. 38 del 1981, convertito nella legge n. 153 del 1981, hanno come finalità l'incremento delle entrate proprie.

Tale obiettivo è perseguito attraverso due vie:

- da una parte vengono fissati criteri e vincoli per la gestione delle entrate tali da orientarla ad un maggiore realizzo di introiti;
- dall'altra viene direttamente modificato il regime di alcuni tributi.

Opera nel primo senso, cioè come uno stimolo ad una politica d'incremento delle entrate, il dettato dell'art. 13, che pone agli enti locali un primo obbligo concernente le entrate extratributarie, con la previsione che devono essere iscritte nei bilanci di previsione per un importo "non inferiore alle entrate definitivamente previste nei bilanci 1980 incrementate del 18 per cento". E' fatta però esclusione, in primo luogo, per quelle entrate che traggono titolo da rapporti contrattuali, i quali non sono di esclusiva disponibilità degli enti, trattandosi delle entrate relative a fitti, canoni e censi attivi, interessi su anticipazioni e crediti. Sono escluse, inoltre, le entrate costituite da utili netti dei servizi municipalizzati e provincializzati, quelle costituite dai concorsi, rimborsi e recuperi provenienti da enti del settore pubblico o da altri soggetti ed infine le entrate relative a voci contabili come poste correttive e compensative delle spese. Gli enti vengono impegnati

ad una politica attiva dell'entrata tutte le volte che la natura delle entrate lo consenta.

L'indicazione di una misura precisa d'aumento in sede di previsione esclude la normale discrezionalità dell'apprezzamento previsivo: il legislatore ha ritenuto che occorresse espressamente attivare le amministrazioni nel senso dell'aumento di diritti, tariffe e corrispettivi costituenti l'insieme delle entrate extratributarie. Tale prescrizione comporta che, pur rimanendo nella piena discrezionalità degli enti le azioni applicative conseguenziali, la previsione debba essere verificata alla fine della gestione in termini di risultato complessivo. La norma viene, così, a rafforzare l'obbligo, già esistente per tutte le gestioni che siano rette dal bilancio di previsione, di motivare ex post l'eventuale minore gettito, in confronto a quello previsto sulla base dell'aumento del 10 per cento.

Per quanto concerne le entrate tributarie, il loro complesso deve essere previsto assumendo come base le previsioni definitive dell'anno 1980 e calcolando il "maggior gettito che deriva dalla applicazione delle altre norme dettate dalla stessa legge, in particolare agli articoli 3, 5, quinto comma, 6 e 7".

Le modifiche del regime di alcune entrate tributarie - che operano nel secondo dei sensi prima indicati - sono di vario tipo e, ai fini dell'esame dei comportamenti degli enti in sede di attuazione, sembra opportuna qualche distinzione.

Alcune norme provvedono ad aumentare la misura dei tributi ovvero a creare addizionali quali quelle contenute negli articoli 5, 6 e 7.

L'art. 5, quinto comma, aumenta del cinquanta per cento le tasse sulle concessioni comunali, che furono istituite dall'art. 8 del Decreto Legge n. 702 del 1978, convertito nella Legge n. 3 del 1979.

L'art. 6, quarto comma, pone ai comuni l'obbligo di deliberare, in sede di approvazione del bilancio preventivo (e comunque entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione), l'aumento della tassa per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani: la misura dell'aumento deve essere tale che il gettito complessivo del tributo sia pari al costo del relativo servizio. La norma aggiunge comunque la clausola che la misura dell'aumento non possa superare il 50 per cento delle "tariffe" in vigore per il 1980.

Per l'anno 1981 lo stesso art. 6 istituisce e regola ai commi I°, II° e III° l'addizionale del 20 per cento alle imposte comunali sulla pubblicità, ai diritti sulle pubbliche affissioni ed alle tasse di occupazione permanente e temporanea di spazi ed aree pubbliche.

L'art. 7 dà facoltà ai comuni di istituire una addizionale sul consumo, nell'anno 1981, dell'energia elettrica "impiegata per qualsiasi applicazione nelle abitazioni", in ragione di lire 10 per ogni Kwh consu-

mato". E' previsto che le deliberazioni istitutive dell'addizionale siano immediatamente esecutive e debbano essere adottate e comunicate alle imprese distributrici dell'energia elettrica entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione.

Altre norme, invece, introducono modifiche compiute e non temporanee della disciplina di particolari tributi. E' il caso dell'art. 3 che regola i canoni o diritti dovuti per il servizio di raccolta, allontanamento, depurazione e scarico delle acque di rifiuto. Esso sostituisce gli artt. 16 e 17 della legge 10 maggio 1976 n. 319 con quattro nuovi articoli (16, 17, 17bis, 17ter).

Per le acque provenienti da insediamenti civili, la "tariffa" da applicare a partire dal 1981 è formata dalla somma di due parti, corrispondenti rispettivamente al servizio di fognatura ed a quello di depurazione, entrambe determinate in base alle quantità di acqua effettivamente scaricata e stabilita rispettivamente in venti lire al metro cubo. Per gli scarichi provenienti da insediamenti produttivi, il canone è determinato tenendo conto anche della qualità delle acque scaricate.

3. Le rilevazioni condotte

Le verifiche necessarie in base alla illustra-

ta normativa da condurre in sede di esame dei risultati delle gestioni degli enti locali, si ritiene debbano essere mirate a individuare, anzitutto, quali effetti abbiano avuto le innovazioni normative in riferimento all'obiettivo di stimolare la politica delle entrate degli enti locali e quali problemi siano sorti in sede di applicazione. In secondo luogo occorre specificamente verificare quale sia stata l'attuazione delle norme che hanno fissato il criterio della tendenziale corrispondenza fra determinate entrate e il costo dei servizi cui esse si riferiscono.

Elementi di giudizio possono essere tratti dalle risposte date dagli enti a specifiche richieste formulate in base ai criteri di indagine ora detti (2).

Queste richieste formulate nei termini di questionario aperto hanno consentito una diversità, fin troppo ampia, nelle risposte e risulta difficile rica-

(2) Tale la richiesta di "utili elementi di giudizio" nell'ipotesi che l'incremento realizzato nelle entrate extratributarie dell'esercizio 1981 risultasse inferiore a quanto stabilito dall'art. 13 e quella concernente elementi circa l'applicazione degli artt. 5, quinto comma, 6 e 7 del D.L. n. 38 del 1981 convertito nella legge n. 153 del 1981.

vare un riepilogo numerico compiuto. Inoltre non tutti gli enti vi hanno dato riscontro, alcune volte facendo semplice rinvio ai documenti contabili, altre volte rispondendo in modo troppo sintetico e non comparabile.

In base alle risposte utilizzabili tra quelle ricevute, in quanto contenenti elementi informativi sufficienti e comparabili, risulta, tuttavia, possibile rilevare i comportamenti gestori, in materia di entrate, di un numero sufficientemente ampio di enti.

4. L'aumento del 18% delle entrate extratributarie

Per quanto riguarda le entrate extratributarie, la grande maggioranza dei comuni (oltre l'80 per cento) ha dichiarato di aver applicato la previsione di aumento del 18 per cento dettata dall'art. 13 e di averla realizzata nella medesima misura o in misura maggiore (3)

(3) Nell'applicazione dell'art. 13 sono emersi problemi di effettività della previsione nei confronti dei risultati complessivi della gestione finanziaria. Ad esempio, un comitato regionale di controllo ha mosso rilievo su un conto per il fatto che lo stanziamento d'entrata corrispondente all'aumento prescritto è stato compensato da una contestuale pari diminuzione di altro capitolo d'entrata. Inoltre, altro comitato ha rilevato, a proposito della categoria 1^a delle entrate extra-

E' possibile distinguere: i comuni che hanno realizzato introiti superiori al 18 per cento, che costituiscono il 57 per cento circa di quelli che hanno dato risposte utili; quelli che hanno avuto introiti di valore sostanzialmente pari alla misura del 18 per cento indicata in preventivo, che costituiscono il 23 per cento circa; quelli che pur avendo previsto in base all'art. 13 l'aumento del 18 per cento non l'hanno realizzato e che costituiscono quasi il 20 per cento di quelli che hanno dato risposte utili. I dati sono riassunti, ripartiti per regioni, nel prospetto che segue e da essi si ricava come i comuni che hanno realizzato un aumento delle entrate extratributarie maggiore del 18 per cento si addensano in Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana e Puglia.

Vale però ricordare che l'art. 42 del Decreto Legge n. 38 del 1981, convertito nella Legge n. 153 del 1981, ha esonerato i comuni colpiti dai sismi del 19 ottobre 1979 e del 23 novembre 1980 dall'applicare quanto previsto dall'art. 13.

(segue nota 3)

tributarie del conto di Filottrano (AN), che "lo stanziamento definitivo dell'anno 1980 non è stato aumentato del 18%. Infatti, l'iscrizione del capitolo n. 1280/20 di L. 16.000.000 non può considerarsi come incremento essendo stato posto in diminuzione, per uguale importo, dal capitolo 2110/28".

REGIONE	INCREMENTO 18%	INCREMENTO SUPERIORE	INCREMENTO INFERIORE	TOTALE RISPOSTE
PIEMONTE	12	23	5	40
VALLE D'AOSTA	-	-	1	1
LOMBARDIA	29	68	13	110
TRENTINO-ALTO ADIGE	-	-	1	1
LIGURIA	5	9	3	17
FRIULI-VENEZIA GIULIA	-	13	5	18
VENETO	9	41	16	66
EMILIA-ROMAGNA	11	34	5	50
TOSCANA	13	29	10	52
UMBRIA	3	7	-	10
MARCHE	3	10	3	16
LAZIO	4	5	5	14
ABRUZZO	1	3	1	5
MOLISE	-	1	-	1
CAMPANIA	4	1	2	7
PUGLIA	4	18	7	29
BASILICATA	-	1	2	3
CALABRIA	1	2	4	7
SICILIA	10	7	11	28
SARDEGNA	2	3	3	8
TOTALI	111	275	97	483

La rassegna dei motivi addotti a spiegare il minor incremento non consente di identificare tipologie sicure, data l'estrema sinteticità delle risposte (4).

-
- (4) Vale tuttavia citare la risposta del comune di Roma relativa all'andamento di alcune entrate extratributarie (proventi di farmacie comunali, servizi funebri, centro carni e diritti di segreteria) risultate inferiori alle previsioni. Scrive il comune di Roma:
- "Ai sensi dell'art. 13 - I comma - del D.L. 38/81, in sede di formazione del bilancio 1981 si è provveduto ad incrementare le previsioni di entrata della categoria I del titolo III (le altre categorie del titolo in questione devono considerarsi non soggette alla disposizione di che trattasi) del 18% rispetto a quelle definitivamente previste nel bilancio 1980.
- Il confronto tra tali previsioni ed il totale degli accertamenti evidenzia una minore entrata complessiva di lire 2.457.220.042=, determinata dalla somma algebrica di maggiori entrate per L.1.951.997.462= e di minori entrate per lire 4.409.217.504=.
- Per quanto concerne le minori entrate si rileva che gli scostamenti più marcati rispetto alle previsioni si verificano alle seguenti voci di bilancio:
- | | |
|--|---------------|
| - Proventi delle farmacie comunali..L. | 977.825.773 |
| - Proventi dei SS.FF.CC." | 1.759.469.398 |
| - Proventi del Centro Carni" | 375.122.397 |
| - Diritti di Segreteria" | 238.978.075 |
- Il minor accertamento di L. 977.825.773= fatto registrare dai proventi delle farmacie comunali è da attribuire alla mancata apertura, nel corso del 1981, delle preventivate nuove sei farmacie comu-

E' opportuno ricordare che ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, le entrate extratributarie costituiscono il Titolo III dei conti degli enti locali il quale si suddivide, in base alle "istruzioni per la codificazione dei capitoli di entrata e di spesa" con-

(segue nota 4)

nali a causa delle difficoltà incontrate nel reperimento di idonei locali nelle diverse zone della città.

Per quanto attiene al minore accertamento di L. 1.759.469.398= registrato nei proventi del Servizio Trasporti Funebri, lo stesso va attribuito alla mancata prevista istituzione presso gli Uffici Circostrizionali di sportelli distaccati della agenzia Onoranze Funebri, in conseguenza della mancata approvazione nel corso del 1981 della deliberazione di ristrutturazione degli uffici e servizi comunali da parte della Commissione Centrale per la Finanza Locale.

La minore entrata di L. 375.122.397= fatta registrare dai proventi del Centro Carni è dovuta ad una flessione dei diritti comunali relativi al servizio carni e bestiame vivo in conseguenza di una minore richiesta del servizio.

La minore entrata per diritti di segreteria, pari a lire 238.978.075=, deriva da una minore richiesta di certificati anagrafici riscontratasi nel corso dell'anno 1981.

Le restanti minori entrate derivano da minori accertamenti verificatisi su numerose altre voci di bilancio, come in dettaglio evidenziato nel conto consuntivo ".

tenute nell'allegato A del citato D.P.R., nelle seguenti categorie: 1^a, proventi dei servizi pubblici resi dall'ente; 2^a, proventi dei beni dell'ente; 3^a, interessi su anticipazioni e crediti; 4^a, utili netti dei servizi municipalizzati o provincializzati; 5^a, concorsi, rimborsi e recuperi da enti del settore pubblico allargato (art. 25 della Legge n. 468 del 1978) e da altri soggetti (la categoria è da distinguere in due con il codice 51 e il codice 52 a seconda della provenienza dei concorsi, rimborsi e recuperi); 6^a, poste correttive e compensative delle spese. In base alla finalità già innanzi illustrata l'art. 13 ha escluso dall'obbligo di prevedere in bilancio un aumento del 18 per cento per tutte le entrate che sono comprese nelle categorie dalla 2^a alla 6^a: l'aumento riguarda perciò la categoria 1^a "proventi dei servizi pubblici". I capitoli che compongono la categoria 1^a non sono, ovviamente, gli stessi in tutti i comuni.

A parte il caso degli effetti normativi indotti da leggi regionali o di province autonome (il Comune di Bolzano fa presente che "le entrate derivanti dai servizi gestiti direttamente in economia - acquedotto, gas, casa di riposo, farmacie, ecc. - nel 1981 sono state inserite al Tit. III secondo le disposizioni in materia contenute nel Regolamento di esecuzione della legge sull'ordinamento regionale dei Comuni approvato con D.P.G.R. 17.12.1981 n. 8/L, mentre negli esercizi precedenti tali gestioni costituivano allegati al bilancio e trovavano

allocazione tra le partite di giro"), la casistica riporta alle specificità delle singole gestioni.

Fra le entrate extratributarie della categoria 1^a assumono spicco, anche in ragione della normativa che regola gli esercizi finanziari successivi al 1981, quelle relative a rette e altre tariffe per servizi a domanda individuale. Del resto, sono queste le voci di entrata che costituiscono per la maggior parte la categoria 1^a insieme ad altre, quali i diritti di segreteria, i proventi per sanzioni amministrative ecc. che hanno natura ad esse non strettamente assimilabile (5). E' risultato che in alcuni casi il mancato raggiungimento dell'aumento del 18 per cento dipende dal fatto che tali rette o tariffe fossero state già di recente rivalutate. Per gli introiti relativi a rette per asili nido viene da taluni comuni ricordato l'andamento demografico che ha fatto diminuire il numero dei bambini che li frequentano. Dalle risposte dei comuni non risultano elementi specifici circa la gestione dei biglietti per l'ammissione a manifestazioni culturali, soprattutto teatrali e musicali, le quali quando siano realizzate possono comportare proventi da iscrivere nella categoria 1^a.

(5) Vale comunque notare che un minore incremento viene frequentemente richiamato per i diritti di segreteria su contratti in ragione del minor numero di contratti stipulati nei comuni interessati.

Per quanto riguarda la gestione degli acquedotti comunali risulta, da qualche risposta, che le previsioni non sono state realizzate a causa della maggior preferenza, in alcune zone, per forniture d'acqua proveniente da perforazione di pozzi (6).

L'obbligo di iscrivere in bilancio la previsione di un aumento delle entrate extratributarie pari al 18 per cento riguarda anche le amministrazioni provinciali.

Dall'esame delle risposte delle province si desume che il fenomeno di incrementi inferiori al 18% è risultato più marcato di quanto rilevato per i comuni. Alcune amministrazioni provinciali hanno addotto come spiegazione che nei propri bilanci mancano voci alle quali l'obbligo della previsione di aumento sia applicabile (7). In effetti, la categoria 1^a delle entra-

-
- (6) Il comune di Bellaria-Igea Marina (Forlì) scrive: "Il mancato realizzo (del 18 per cento) fu dovuto unicamente al diminuito consumo di acqua dell'acquedotto comunale da parte di alcuni esercizi alberghieri, che ritennero conveniente perforare pozzi artesiani per conto proprio".
- (7) Così hanno risposto, per esempio, le amministrazioni provinciali di Pavia, di Genova ("Agli effetti di quanto stabilito all'art. 13, I comma, del D.L.38 del 1981, si precisa che il bilancio della Provincia per l'esercizio 1981 non annovera entrate suscettibili di incremento minimo del 18% in quanto il complesso delle entrate extratributarie nello stesso iscritte si riferisce esclusivamente a fitti, interessi, canoni, concorsi, rimborsi e recuperi da enti e da altri soggetti, nonché a poste correttive e compensative delle spese"), di Gorizia, di Massa Carrara.

te extratributarie comprende nel caso delle amministrazioni provinciali un minor numero di voci. L'incidenza della norma concernente l'aumento del 13 % è, pertanto, minore. Anche per le province si deve dire che dagli elementi di risposta pervenuti non si possono ricavare tipologie significative.

5. Gli aumenti facoltativi di tributi propri: la tassa per il ritiro e trasporto dei rifiuti solidi urbani

Passando ad esaminare la gestione delle entrate tributarie va fatta, come innanzi s'è ricordato, una netta distinzione fra le norme che danno facoltà agli enti di aumentare alcuni tributi propri e quelle che direttamente ne aumentano l'aliquota o il regime.

Vengono perciò esaminati per primi nel presente e nel successivo paragrafo i dati di comportamento relativi alle norme degli articoli 6, quarto comma, e 7 del D.L. n. 38 del 1981. Sono norme in qualche modo omogenee, nel senso che l'applicazione vuole una positiva e discrezionale espressione di volontà da parte dei comuni e, dunque, presuppone che le amministrazioni comunali compiano una valutazione, in termini di gestione finanziaria dell'ente e in termini di politica fiscale locale, degli aumenti o dell'addizionale che la legge consente ad esse di applicare.

Le risposte dei comuni che contenevano utili elementi informativi sull'applicazione dell'art 6, quarto

comma, sono state 293. Il 10 per cento di questo campione non ha aumentato la tassa per il ritiro e il trasporto dei rifiuti solidi urbani; il 25 per cento l'ha aumentata nella misura massima consentita (cioè fino al 50 per cento delle tariffe in vigore per il 1980); il 65 per cento ha aumentato la tassa in misura minore al massimo consentito. Non risultano comportamenti particolarmente caratterizzati a seconda delle regioni.

Di seguito si riportano sinteticamente i dati ricavati dalle risposte pervenute.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

REGIONE	Aumentata	Aumentata fi- no al 50%	Non aumentata	TOTALE RISPOSTE
PIEMONTE	15	5	2	22
VALLE D'AOSTA	-	1	-	1
LOMBARDIA	42	4	3	49
TRENTINO-ALTO ADIGE	1	1	1	3
LIGURIA	4	7	-	11
FRIULI-VENEZIA GIULIA	6	2	-	8
VENETO	24	11	5	40
EMILIA-ROMAGNA	25	3	3	31
TOSCANA	19	13	3	35
UMBRIA	4	1	1	6
MARCHE	5	4	-	9
LAZIO	4	4	2	10
ABRUZZO	1	3	-	4
MOLISE	1	-	-	1
CAMPANIA	5	2	6	13
PUGLIA	13	9	1	23
BASILICATA	2	-	1	3
CALABRIA	1	-	1	2
SICILIA	14	2	1	17
SARDEGNA	3	2	-	5
TOTALI	189	74	30	293

I comuni che non hanno aumentato la tassa devono trovarsi nella condizione di pareggiare i costi del servizio con gli introiti: tale pareggio costituisce infatti la finalità della norma che prescrive ai comuni l'aumento, seppur limitandolo alla misura massima del 50 per cento.

Numerosi i comuni che hanno attestato di non aver deliberato aumenti "in quanto il gettito del tributo già copriva il costo del relativo servizio" (8).

(8) Così dichiara il comune di Ferrara che ha accertato un maggior gettito della tassa in ragione del "recupero evasori" (gettito previsto 2.400 milioni, gettito accertato 2.522). A titolo di esempio si citano alcune altre dichiarazioni.

Il Consiglio comunale di Siena nel deliberare il preventivo 1981 dichiara nelle premesse della delibera assunta il 16 giugno 1981 che "non viene ravvisata la necessità di aumentare la tariffa relativa alla tassa per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani interni, già pareggiando il gettito complessivo del tributo al costo del servizio stesso".

Altro comune che, non avendo aumentato la tassa, essendo già in pareggio la "gestione in appalto" del servizio, è il comune di Quinto di Treviso (pr. Treviso). Anche in questo caso l'accertamento è risultato lievemente maggiore alla previsione in ragione dell'azione di recupero degli evasori. Il comune di Signa (pr. Firenze) dichiara ugualmente di aver coperto fin dal 1980 il costo del servizio "a seguito dell'ampliamento dell'area dove il servizio si svolgeva e per un ulteriore capillare accertamento delle superfici tassabili". Dichiarano di coprire già

Per quanto riguarda le modalità degli aumenti si può rilevare che non sempre i comuni hanno aumentato uniformemente le "tariffe" in cui si articola la tassa. Vale ricordare che la tassa è articolata in tariffe per mq. di superficie solitamente differenziate secondo l'uso e la natura dei locali (questi ultimi sono ripartiti per categorie che variano mediamente, da un minimo di 5 - 7 ad un massimo di 11 - 15 con qualche caso di 19 - 20). Molti comuni hanno aumentato le "tariffe" in misura diversa.

In complesso, la rassegna delle delibere che alcuni comuni hanno trasmesso alla Corte fa ritenere che l'aumento sia stato, nella maggioranza dei casi, del 20-30 per cento. Qualche comune dichiara che con l'aumento massimo consentito del 50 per cento è stato possibile "coprire interamente il costo del servizio" (9).

(segue nota 8)

i costi del servizio anche i comuni di Vercelli e di Orbassano (prov. Torino). Il Consiglio comunale di Palma Campania (prov. Napoli) ha deliberato di "rinunciare" per l'anno 1981 ad aumentare la tassa "onde evitare doglianze da parte della popolazione duramente colpita dal movimento tellurico del 23 novembre 1980".

(9) Josì ad esempio, il comune di Novara che ha "accompagnato" l'aumento "con una rigorosa opera di accertamento".

Altri, pur aumentando la tassa del 50 per cento, dichiarano di non raggiungere la copertura (10).

Dalla documentazione risulta altresì che sono sorte difficoltà nel determinare il costo del servizio relativo ai rifiuti interni: costo che, secondo la norma, deve essere coperto dal gettito della tassa. Il problema è che da tale costo va tenuto distinto quello del servizio relativo ai rifiuti esterni o, come spesso si dice, della nettezza urbana. La valutazione va fatta in sede di preventivo, il che comporta una precisa e dettagliata conoscenza dell'andamento dei costi negli esercizi precedenti. Sono sorte difficoltà per operare questa distinzione nel calcolo dei costi quando il servizio nel suo complesso sia gestito in appalto o sia attribuito ad azienda municipalizzata (11). Nel caso in cui il servizio è gestito direttamente dal comune l'attuazione della norma ha richiesto

-
- (10) Ad esempio la Giunta municipale di Mira (Venezia), nell'aumentare la tassa nella misura massima consentita, afferma nelle premesse della delibera che "il raggiungimento dell'equilibrio costo-ricavo richiede una rivalutazione della tariffa del 103,037%".
- (11) Tale difficoltà risulta ampiamente discussa, per esempio, dal Consiglio comunale di Moncalieri (TO) ove il servizio è in appalto.

o suggerito talvolta di modificare i criteri di calcolo dei costi precedentemente fissati per i due servizi, nel senso - per esempio - di un maggior peso dato al servizio "rifiuti esterni" (12). Quando la gestione diretta sia stata assunta da parte del comune dopo un periodo di gestione in appalto (13) si sono posti problemi particolari. Sempre in tema di determinazione del costo del servizio sono emersi in sede locale dubbi cir-

-
- (12) Il Consiglio comunale di Todi (PG) prendendo atto che, "in considerazione dell'espansione periferica della città che comporta un maggiore impiego di personale e di mezzi per il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti esterni", non è più adeguato il rapporto, fissato nel 1978, di $\frac{2}{3}$ e $\frac{1}{3}$ tra la spesa relativa al servizio dei rifiuti interni e quella dei rifiuti esterni - ha stabilito che "la spesa relativa al servizio dei rifiuti interni è pari ad $\frac{1}{2}$ della spesa complessiva sostenuta per il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani" ed ha aumentato la tassa del 12%. In altri comuni, per esempio quello di Orbassano (TO) che non ha aumentato la tassa, il servizio per i rifiuti interni è stato, a consuntivo, pari al 65% del costo complessivo.
- (13) Scrive a questo proposito il comune di Porto Tolle (RO): "nel maggio 1981 ha avuto inizio il servizio di nettezza urbana con gestione diretta da parte dell'Ente e, a fronte di una spesa previsionale di L. 128.480.400.=, accertata poi in L. 108.299.291.=, sono stati emessi ruoli di riscossione per complessive L. 50.894.555.=. Detti ruoli hanno coperto il secondo semestre del servizio in quanto material-

ca la possibilità di ricomprensivi parte dei costi relativi agli impianti di incenerimento (14).

Ciò che più conta rilevare conclusivamente in merito è che l'applicazione di norme come quella dell'art. 6, quarto comma, impongono un affinamento della contabilità dei costi dei servizi e la massima chiarezza di valutazioni contabili o di rendicontazione nei rapporti fra i comuni da una parte, e le imprese appaltatrici dall'altra, così come fra comuni e aziende municipalizzate.

Nè la finalità della norma stessa sarebbe perseguita se l'adeguamento della tassa al costo del servi-

(segue nota 13)

mente impossibile il realizzo dell'intero esercizio. Da far presente che, la tassa per la raccolta e trasporto dei rifiuti, approvata nell'anno 1978 giusto provvedimento del Consiglio Comunale n. 318 del 15 novembre 1978 è stata aumentata del 30% nel 1980 (C.C. n. 70/80) portando quindi i ruoli a coprire il 50% circa del costo del servizio, ruoli che, come già detto, hanno coperto il 2° semestre 1981".

- (14) Organi regionali di controllo hanno annullato delibere comunali sul costo del servizio, ritenendo che il costo dell'incenerimento debba essere escluso dal calcolo. Tale la decisione del CO.RE.CO Regione Piemonte - Sezione di Verbanò Cusio Ossola - che riguarda una delibera del Comune di Omegna (NO).

zio non fosse accompagnata - come hanno avvertito molte amministrazioni - dalla più efficace e rigorosa azione di accertamento e riscossione.

6. La facoltà di istituire nuovi tributi: l'addizionale sui consumi elettrici

Sull'attuazione dell'art. 7 del citato D.L. n. 38 del 1981 che ha dato facoltà ai comuni di istituire una addizionale sul consumo, nell'anno 1981, dell'energia elettrica impiegata per qualsiasi applicazione nelle abitazioni, risultano elementi per 486 comuni che rappresentano un campione sufficientemente significativo.

La maggioranza, e per l'esattezza circa il 55 per cento dei comuni, non ha applicato l'addizionale. Questo comportamento risulta fortemente caratterizzato a seconda delle regioni. Difatti la maggioranza dei comuni delle regioni Piemonte, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Veneto hanno applicato l'addizionale mentre diverso indirizzo è stato assunto dai comuni delle regioni Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Campania, Puglia e Sicilia (15).

(15) Si ha anche il caso di istituzione dell'addizionale successivamente revocata: Il comune di Maglie (LE) attesta che "l'addizionale fu istituita con deliberazione consiliare n. 3 del 26.1.1981, che successivamente venne revocata

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Si riassumono qui di seguito i dati relativi:

REGIONE	Applicata	Non applicata	TOTALE RISPOSTE
PIEMONTE	28	10	38
VALLE D'AOSTA	1	-	1
LOMBARDIA	49	33	82
TRENTINO-ALTO ADIGE	3	-	3
LIGURIA	6	9	15
FRIULI-VENEZIA GIULIA	14	1	15
VENETO	57	12	69
EMILIA-ROMAGNA	4	50	54
TOSCANA	5	49	54
UMBRIA	4	8	12
MARCHE	6	10	16
LAZIO	3	7	15
ABRUZZO	2	3	5
MOLISE	-	1	1
CAMPANIA	6	17	23
PUGLIA	14	20	34
BASILICATA	1	2	3
CALABRIA	1	6	7
SICILIA	7	23	30
SARDEGNA	3	6	9
TOTALI	219	267	486

Il gettito dell'addizionale sui consumi elettrici è stato destinato prevalentemente a spese correnti. Si può stimare che il 60 per cento dei comuni che hanno istituito l'addizionale, abbiano operato tale destinazione: solo in alcuni casi viene specificato di quali spese si tratti. In qualche caso si fa riferimento alle spese correnti "una tantum", in altri a "spese correnti di sviluppo" (16).

Sono comunque numerosi i comuni che hanno destinato il gettito integralmente a spese di investimento; sommarie, peraltro, le specificazioni del tipo: "investimenti nel settore casa", "parziale costruzione centro sportivo", ecc.

Alcuni comuni hanno destinato il gettito in parte a spese correnti, in parte a spese di investimento,

(segue nota 15)

con deliberazione consiliare n. 45 del 29.6.1981". Pertanto, "il gettito di L. 23.974.260 realizzato con l'applicazione temporale dell'addizionale sull'energia elettrica, non è stato ancora utilizzato, in attesa delle determinazioni del Consiglio comunale che dovrà decidere se rimborsare agli utenti interessati l'importo pagato ovvero impiegarlo in spese di investimento".

- (16) Il comune di Milano ha dichiarato che il provento dell'addizionale "previsto in L. 4.900.000.000 e realizzato in L. 3.571.880.620 è stato integralmente destinato al finanziamento di spese correnti in eccedenza al limite di cui all'art. 14 del D.L. 38/81".

qualche volta il fondo residuale è andato a far parte dell'avanzo di amministrazione finale.

7. La tassa di raccolta, depurazione e scarico delle acque

Un'altra normativa che, pur costituendo una nuova compiuta regolazione del tributo, può avere solo parziale applicazione "ex se" è quella dell'art. 3 del D.L. n. 33 del 1981 sulla tassa di raccolta, depurazione e scarico delle acque. Si tratta, infatti, di norme la cui applicazione è condizionata a determinati presupposti di fatto (l'esistenza, per esempio, degli impianti di fognatura e/o depurazione) nonché all'emanazione di provvedimenti regionali. Si deve aggiungere che, in generale, si tratta di normativa che può comportare per alcune amministrazioni una fase attuativa non del tutto agevole in termini di meccanismi amministrativi di accertamento. Particolare interesse assumono, quindi, i dati relativi al grado di applicazione, nell'esercizio 1981, del nuovo regime della tassa, sulla base degli elementi inviati dai comuni, dati esposti nel prospetto che segue.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

REGIONE	Applicata	Non applicata	TOTALE RISPOSTE
PIEMONTE	31	2	33
VALLE D'AOSTA	1	-	1
LOMBARDIA	65	8	73
TRENTINO-ALTO ADIGE	-	2	2
LIGURIA	10	1	11
FRIULI-VENEZIA GIULIA	9	4	13
VENETO	42	24	66
EMILIA-ROMAGNA	53	1	54
TOSCANA	49	3	52
UMBRIA	11	-	11
MARCHE	12	3	15
LAZIO	9	6	15
ABRUZZO	5	1	6
MOLISE	1		1
CAMPANIA	5	11	16
PUGLIA (*)	-	-	-
BASILICATA	3	2	5
CALABRIA	4	3	7
SICILIA	14	11	25
SARDEGNA	4	3	7
TOTALE	328	85	413

(*) Per i comuni della Puglia la competenza è dell'Ente autonomo Acquedotto Pugliese.

Le risposte ricevute evidenziano che il disposto legislativo ha avuto applicazione nella maggioranza dei comuni. Si tratta però di un'applicazione in molti casi parziale non riguardando in egual modo il servizio di fognature e quello di depurazione (17).

-
- (17) Il comune di Milano ha comunicato quanto segue:
"Per quel che concerne l'art. 3 è occorso prendere atto che non esistono i presupposti per l'applicazione della tariffa relativa al servizio di depurazione delle acque provenienti da insediamenti civili (art. 17 della legge n. 319/76).
L'applicazione è stata pertanto limitata agli scarichi industriali, e, per gli scarichi civili, alla parte concernente il solo servizio di fognatura (relativamente ad un volume pari all'80% dell'acqua prelevata).
Il relativo provento è stato previsto in L. 1.800.000.000.= e realizzato in L. 3.844.042.027.= mediante addebiti contestuali alla fatturazione di acqua potabile effettuati dal Civico Acquedotto (Azienda gestita in economia ai sensi dell'art. 15 del T.U. sulla municipalizzazione dei pubblici servizi)".
Anche il comune di Roma ha dato una parziale applicazione dell'art. 3 così illustrata:
"Nel 1981 il Comune di Roma è stato in grado di applicare solamente il canone per gli scarichi provenienti da insediamenti civili in quanto per quelli provenienti da insediamenti industriali solamente nel 1982 si è potuto provvedere alla determinazione della tariffa, sulla base delle istruzioni contenute nella circolare del Ministero delle Finanze n. 3 del 10 dicembre 1981, pub-

Comunque gli accertamenti 1981, molto spesso, non si sono tradotti in riscossioni costituendo così residui attivi a fine esercizio.

Dalle risposte risulta anche, quanto all'effettività dei servizi, uno stato non ancora soddisfacente degli impianti per lo scarico e la diffusa mancanza di quelli per la depurazione (18).

(segue nota 17)

blicata sul supplemento ordinario della G.U. n. 355 del 29 dicembre 1981. L'applicazione e riscossione del canone per gli scarichi provenienti da civili abitazioni è avvenuta, tramite la propria azienda municipalizzata A.C.E.A., con le stesse modalità e negli stessi termini previsti per la riscossione del canone relativo alla fornitura di acqua. A fronte di una previsione di L. 6.000.000.000= sono state accertate L. 10.018.092.929= e riscosse L. 75.091.249=.

- (18) Sembra tipica la situazione esposta dal comune di Varese, il quale "preso atto che a far tempo dall'anno 1981 gli Uffici hanno accertato che non è stata più operante in senso tecnico-giuridico la depurazione delle acque di rifiuto neppure per quegli insediamenti produttivi che hanno scaricato i loro rifiuti liquidi in zone servite da piccoli depuratori quali quello di Masnago" e rilevato pertanto che "non risulta più possibile procedere alla applicazione della quota di depurazione in conformità a quanto stabilito dal citato combinato disposto di cui ai comma 2 e 3 dell'art. 2 della legge della Regione Lombardia n. 25/1981", ha deliberato, per l'anno 1981, di applicare agli insediamenti produttivi la sola quota di fognatura.

Come indicato in nota al prospetto, per quanto riguarda la Puglia, l'art. 3 non viene applicato dai comuni, in quanto la gestione dei servizi di scarico e depurazione delle acque è di competenza dell'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese "senza alcun intervento" da parte dei comuni medesimi, come alcune risposte tengono a precisare. Non risultano elementi informativi sull'applicazione data dall'ente (19).

Venendo ai casi di mancata applicazione del disposto normativo, i principali motivi addotti dai comuni sono stati i seguenti:

- (a) il comune è ancora sprovvisto di una rete fognante (20);
- (b) erano ancora in corso di ultimazione nel 1981 i lavori di iscrizione a ruolo delle varie utenze;
- (c) il comune ha delegato ad un consorzio di comuni i relativi adempimenti per i quali i tempi organizzativi hanno superato l'esercizio 1981;
- (d) la normativa regionale sulle tariffe non è stata

(19) Il comune di Giovinazzo (BA) precisa che "l'E.A.A.P. gestore dei servizi relativi non ha fatto conoscere nè se ha applicato le tariffe previste, nè i termini di applicazione delle stesse, nè gli importi di spettanza al comune".

(20) Per esempio, il comune di Vittorio Veneto (TV) dichiara che il tributo non è stato applicato "poichè la rete fognante, in corso di costruzione, non è ancora funzionante". Così dichiarano alcuni altri comuni.

emanata o non è stata emanata in tempo utile (21);
(e) i canoni sono stati omologati dal Ministero delle
Finanze con ritardo.

L'applicazione della nuova disciplina ha così
evidenziato vari problemi.

Il primo è quello dei rapporti fra leggi regionali e deliberazioni comunali. La valutazione del comportamento dei comuni non può prescindere, infatti, da una ricognizione degli specifici contenuti della legislazione regionale, soprattutto per quanto riguarda i valori massimi e minimi delle tariffe vincolanti per gli enti gestori.

Il secondo è quello dell'organizzazione consortile della gestione dei servizi di fognatura e soprattutto di depurazione. L'organizzazione per consorzi comporta anche la messa a punto di adeguate convenzioni per quanto riguarda l'esazione della tassa.

A quest'ultimo proposito va rilevata l'importanza che ha l'accertamento degli utenti, in particolare di quelli che prelevano acque da fonti diverse dall'acquedotto comunale e che non hanno ottemperato all'obbligo della denuncia secondo le modalità fissate dalle regioni.

(21) Per esempio, il comune di Sorrento (NA) precisa che "la normativa non è stata applicata poichè la Regione Campania non ha adottato i provvedimenti di competenza".

3. Gli aumenti di alcuni tributi locali dettati dagli articoli 5 e 6

Gli articoli 5, quinto comma, e 6, primo e secondo comma, del D.L. n. 38 del 1981 aumentano alcuni tributi comunali: il primo in via definitiva, il secondo per l'esercizio 1981. Il fatto che l'aumento riguardi "l'anno 1981" giustifica, secondo un uso ricorrente, la qualificazione di "addizionale" che è stata data dalla legge all'aumento prescritto dall'art. 6.

Gli aumenti fissati dalla legge si applicano a tributi la cui misura e disciplina è materia di competenza degli enti locali. Di conseguenza, il disposto legislativo ha dovuto tradursi in deliberazioni comunali o provinciali.

Manca in questo caso un comportamento facoltativo da valutare. L'applicazione della norma non consente di conseguenza rilevazioni paragonabili a quelle precedenti. Eventuali casi di non applicazione pongono solo questioni di legittimità del comportamento omissivo degli enti, da sindacare dagli organi regionali di controllo ed eventuali profili di responsabilità da valutare nelle competenti sedi.

9. I proventi di concessioni edilizie e sanzioni amministrative in materia edilizia

Al fine di ampliare la ricognizione dei comportamenti degli enti nella gestione delle entrate proprie, sono stati richiesti ai comuni elementi di informazione sui proventi delle concessioni edilizie e sulle sanzioni amministrative nella medesima materia.

Fra le diverse norme di legge che disciplinano il settore dell'imprenditoria edilizia, particolare rilievo hanno assunto le disposizioni contenute negli artt. 13 e 15 della Legge 23 gennaio 1977, n. 10, che riguardano appunto le "concessioni" e le sanzioni, come funzioni proprie delle amministrazioni comunali. Un esame a campione, inizialmente condotto per desumere le linee di tendenza comportamentali dei comuni, su 249 prospetti di incassi giunti tempestivamente da altrettanti comuni ha dato occasione di rilevare, laddove era esposta una separata indicazione dei proventi per concessioni edilizie e di quelli per sanzioni amministrative, dati di comportamento costanti, il che ha consentito di attribuire significatività al campione stesso senza ulteriori indagini estese ad altri enti.

Le linee di tendenza emerse dall'esame dei dati rivelano che le percentuali di incidenza delle riscossioni per concessioni edilizie e quelle per sanzioni amministrative nella loro globalità, sono rispettivamente del 96,43% e del 3,52%: un rapporto che eviden-

zia la scarsa propensione dei comuni ad attivare sanzioni contro l'abusivismo edilizio.

Vale ricordare che il cennato art. 15 (sanzioni amministrative), contiene disposizioni che prevedono interventi comunali sanzionatori di vario tipo.

Qualche amministrazione comunale ha dichiarato di voler privilegiare gli interventi di ripristino, allo "statu quo ante" (22).

-
- (22) Così il comune di Roma ha dichiarato che le somme riscosse ammontano a L. 6.092.726.439= su un totale accertato per concessioni edilizie di L. 9.597.108.118=. Tale ultima cifra comprende anche i proventi, per L. 18.579.027=, relativi alle sanzioni di cui alle lettere a), b) e c) dell'art. 15 della citata legge n. 10 del 1977. Vale a dire, per sanzioni comminate a seguito di ritardi nei versamenti di contributi per accordate concessioni.
- Per quanto riguarda, invece, le altre sanzioni previste dal medesimo art. 15, "le stesse non hanno trovato applicazione in quanto l'Amministrazione ha ritenuto opportuno in tutti i casi di difformità edilizia disporre il ripristino dello stato quo ante". Ha ancora affermato che: "l'art. 18 non ha trovato pratica applicazione nel corso del 1981 non essendosi verificate decadenze di concessioni edilizie, rilasciate ai sensi del predetto articolo, per decorso del termine finale di cinque anni per l'esecuzione dei lavori".

10. Notazioni conclusive

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti - a parte gli ulteriori approfondimenti da svolgere, come accennato, sui dati dell'esercizio 1931 - consentono alcune prime valutazioni complessive.

Una prima riguarda la chiarezza e l'ordine dell'attività di gestione considerata anche sotto il profilo dei rapporti fra amministrazione e cittadini. A proposito va detto che il ricorso, anno per anno, a provvedimenti legislativi d'urgenza e il ripetersi di ampie divergenze fra decreto-legge e legge di conversione ha portato molto spesso, nel campo delle entrate proprie, a doppie delibere comunali e/o provinciali di contenuto diverso a seconda di quanto stabilito nei due successivi atti normativi. E questo certamente incrina il principio della certezza del diritto ed anche la chiarezza dei rapporti fra amministrazioni e cittadini, tanto più necessaria quanto più la legislazione si ispiri al criterio della responsabilità fiscale degli enti locali. D'altra parte, il comportamento tenuto più frequentemente dagli enti, di attendere la legge di conversione per assumere le delibere di competenza non può dirsi senza conseguenze negative per il buon andamento della gestione, se si tiene conto che la conversione avviene ad esercizio finanziario iniziato.

La seconda valutazione da fare riguarda le finalità del provvedimento legislativo concernente l'esercizio 1981: se e in quale misura siano state raggiunte.

Come si è notato inizialmente, le norme sulle entrate proprie sia extratributarie che tributarie si prefiggevano l'aumento del gettito relativo. Ciò al fine di contenere, più che ridurre, i trasferimenti finanziari a comuni e province dal bilancio dello Stato. Si può dire che nell'esercizio 1981 la finalità sia stata raggiunta quando sono stati posti obblighi precisi agli enti locali, mentre nei casi di facoltà lasciate alla volontà decisionale degli enti stessi o alla discrezionalità della loro azione amministrativa, l'obiettivo sembra raggiunto in minor misura. Naturalmente è necessario valutare ulteriormente la idoneità delle norme a realizzare l'"area impositiva" locale che pure è il presupposto per il pieno conseguimento della finalità della legge. Ad esempio, nel dibattito svolto negli organi decisionali dei comuni sull'applicazione o no dell'addizionale sui consumi elettrici è stata espressa più volte la preoccupazione che le innovazioni introdotte per un esercizio non siano tali da consentire una più organica e funzionale fiscalità locale ispirata a criteri di autonomia. Gli elementi di valutazione che deriveranno dall'ulteriore e più approfondito esame della Corte sulla gestione delle entrate proprie potranno contribuire ad una miglior valutazione del problema.

Capitolo VIII

LA GESTIONE DELLE SPESE

1. Premessa e rinvio

Oltre al motivo già esposto in precedente capitolo (1) e relativo ai tempi di acquisizione dei conti consuntivi, su una più compiuta analisi della gestione delle spese ha inciso il ristretto numero, tra i conti acquisiti, di quelli completati dai previsti quadri riepilogativi ed in particolare da quello menzionato all'art. 11 lettera f del D.P.R. n. 421 del 1979 per la classificazione delle spese secondo l'analisi economico-funzionale.

(1) V. Capitolo 4 paragrafo 1 .

Da ciò è derivata una impossibilità di analisi sulla specifica composizione della spesa, analisi che non sarebbe risultata significativa se limitata ad un campione che non appariva rappresentativo. avrebbe portato a proiezioni non immuni da approssimazione.

Si è preferito allora procedere, dopo le considerazioni generali in tema di spesa già esp^oste (2), ad una rilevazione su tutti gli enti locali aventi l'obbligo di presentare il conto a questa Sezione attraverso l'acquisizione - tramite il Ministero dell'Interno e le Prefetture - di apposite attestazioni provenienti dai singoli enti e limitando la materia su cui dirigere l'indagine a taluni specifici settori.

Le spese per il personale dipendente sono state ritenute sempre le più significative, sia perchè sono in diretto rapporto con la struttura interna di ciascun ente, sia perchè presentano ragionevoli criteri di raffronto tra enti aventi analoghe caratteristiche, sia, infine, perchè sono solitamente rilevanti nelle strutture pubbliche.

E' sembrato, quindi, che come prima indagine completa fosse utile convergere su una significativa componente della spesa pubblica ed esporre cifre globali a copertura dell'intero quadro, avviando così anche la formazione di una serie storica che

(2) V. Capitolo VI, paragrafo 9.

riuscirà utile per le relazioni future.

2. Rilevazioni sui rapporti tra spese di personale e spese correnti

I dati relativi alle spese di personale sono raccolti ed esposti nelle tabelle che seguono, alle quali si ritiene di premettere una brevissima nota, esplicativa del metodo seguito per la formazione delle tavole stesse.

Il criterio di utilizzare l'ammontare degli impegni sulle spese correnti quale misura di raffronto cui commisurare le spese di personale per ottenere dati percentuali, ha un duplice ordine di motivi:

- il primo è di carattere strutturale, connesso agli stessi bilanci, nei quali, come è noto, la "Categoria 1^a" propria del personale, trova collocazione unicamente nel Titolo I della spesa;
- il secondo è di ordine funzionale, stante che le spese correnti rappresentano la misura della capacità economica degli enti all'adempimento dei compiti istituzionali continuativi, assurgendo così alla posizione di indice della capacità produttiva dei servizi pubblici non saltuari.

Per quanto concerne il tipo di aggregazioni, si è seguito, come del resto fatto anche nei capitoli precedenti, un criterio territoriale regionale, in quanto adattabile sia alle amministrazioni provinciali che a quelle comunali.

Per le province però gli enti, raggruppati per regioni, sono stati elencati secondo l'ordine decrescente percentuale, in modo da consentire con immediatezza la lettura delle variazioni; per i comuni si è ritenuto, invece, di procedere ad aggregazioni per fasce demografiche nell'ambito regionale, per dare una chiave di lettura più facile ove si proceda a confronti tra enti omologhi. Una tabella riassume, poi, i dati relativi.

CONTO CONSUNTIVO 1981

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

Rapporto spese di personale e spese correnti

(in milioni di lire)

REGIONE	SPESE CORRENTI	SPESE PER IL PERSONALE	%
FRIULI VENEZIA G.	78.303	39.791	50,81
MARCHE	125.097	56.349	45,04
LOMBARDIA	436.883	193.641	44,32
ABRUZZO	78.072	34.512	44,20
MOLISE	21.449	9.413	43,88
PIEMONTE	252.140	103.302	40,96
SARDEGNA	128.826	51.043	39,62
VENETO	189.667	74.438	39,24
UMBRIA	54.307	20.848	38,39
CALABRIA	137.224	52.583	38,31
LIGURIA	125.362	47.950	38,24
SICILIA	332.070	126.010	37,94
TOSCANA	197.647	74.852	37,87
BASILICATA	41.714	15.351	36,80
LAZIO	234.985	71.644	30,48
EMILIA ROMAGNA	258.562	75.345	29,13
PUGLIA	313.771	74.853	23,85
CAMPANIA	352.163	69.259	19,66
	3.358.242	1.191.184	35,47

CONTO CONSUNTIVO 1981

- COMUNI -

Rapporto tra spese di personale e spesa corrente anno 1981
 Aggregati per regione
 (in milioni di Lire)

REGIONE	Spese Correnti	Spese Personale	%
Piemonte	1.201.909	496.147	41,28
Valle d'Aosta	11.838	6.186	52,25
Lombardia	2.632.665	1.026.500	38,99
Trentino Alto Adige	130.805	62.678	47,92
Veneto	1.001.216	390.437	38,99
Friuli Venezia Giulia	264.343	131.122	49,60
Liguria	764.210	310.991	40,69
Emilia Romagna	1.351.739	583.501	43,17
Toscana	1.210.955	526.983	43,52
Umbria	219.047	114.364	52,21
Marche	325.115	149.572	46,01
Lazio	2.055.696	700.464	34,07
Abruzzo	178.832	90.683	50,71
Molise	29.221	14.681	50,24
Campania	1.501.814	677.413	45,11
Puglia	936.609	472.670	50,47
Basilicata	83.184	43.051	51,75
Calabria	308.588	154.180	49,96
Sicilia	1.113.395	569.380	51,13
Sardegna	238.265	113.222	47,52
Totale	15.559.446	6.531.240	41,97

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

CONTO CONSUNTIVO 1981

- COMUNI -

Classe V (da 8.000 a 9.999 abitanti)

Rapporto tra spese di personale e spesa corrente anno 1981

(in milioni di Lire)

REGIONE	Spese Correnti	Spese Personale	%
Piemonte	31.321	14.128	44,39
Valle d'Aosta			
Lombardia	96.258	48.945	56,74
Trentino Alto Adige			
Veneto	45.010	18.398	40,87
Friuli Venezia Giulia	15.308	7.653	50,05
Liguria	12.945	5.744	44,37
Emilia Romagna	61.084	27.726	45,38
Toscana	25.175	12.347	49,04
Umbria	3.259	943	28,93
Marche	10.094	5.287	52,37
Lazio	21.123	9.716	45,98
Abruzzo	6.775	3.536	52,19
Molise			
Campania	34.153	17.153	50,16
Puglia	31.839	15.419	48,42
Basilicata	9.511	4.056	42,64
Calabria	16.143	8.615	53,36
Sicilia	30.279	14.806	48,89
Sardegna	10.334	5.279	50,83
Totale	451.206	219.752	48,70

CONTO CONSUNTIVO 1981

- COMUNI -

Classe VI (da 10.000 a 19.999 abitanti)

Rapporto tra spese di personale e spesa corrente anno 1981

(in milioni di Lire)

REGIONE	Spese Correnti	Spese Personale	%
Piemonte	86.944	38.909	44,75
Valle d'Aosta			
Lombardia	340.309	121.165	35,60
Trentino Alto Adige	26.809	12.511	46,66
Veneto	164.572	57.997	35,24
Friuli Venezia Giulia	50.274	21.257	41,78
Liguria	67.953	31.781	46,76
Emilia Romagna	196.200	77.986	39,74
Toscana	182.492	84.911	46,52
Umbria	35.979	17.131	47,76
Marche	77.739	36.632	47,12
Lazio	86.298	42.633	49,40
Abruzzo	25.680	14.378	50,13
Molise	4.886	2.180	44,61
Campania	152.035	70.302	46,24
Puglia	166.467	103.899	55,71
Basilicata	30.766	17.698	57,52
Calabria	79.136	41.109	51,94
Sicilia	126.307	63.499	50,27
Sardegna	34.238	18.258	53,32
Totale	1.952.684	876.285	44,74

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

CONTO CONSUNTIVO 1981

- COMUNI -

Classe VII (da 20.000 a 59.999 abitanti)

Rapporto tra spese di personale e spesa corrente anno 1981

(in milioni di Lire)

REGIONE	Spese Correnti	Spese Personale	%
Piemonte	259.736	119.774	45,73
Valle d'Aosta	11.838	6.186	52,25
Lombardia	395.154	156.916	39,71
Trentino Alto Adige	25.978	11.999	46,32
Veneto	218.645	86.158	39,40
Friuli Venezia Giulia	45.543	20.460	49,25
Liguria	57.474	25.765	44,82
Emilia Romagna	90.820	38.239	42,10
Toscana	257.323	121.164	47,08
Umbria	80.257	41.899	52,20
Marche	150.640	69.231	45,95
Lazio	195.960	105.984	54,08
Abruzzo	80.143	39.286	49,01
Molise	24.335	12.501	51,37
Campania	284.245	120.698	42,46
Puglia	276.615	151.202	54,66
Basilicata	14.188	7.110	50,11
Calabria	61.994	28.230	45,53
Sicilia	222.711	122.481	54,99
Sardegna	71.150	35.409	49,76
Totale	2.820.749	1.219.692	43,24

CONTO CONSUNTIVO 1981

- COMUNI -

Classe VIII (da 60.000 a 99.999 abitanti)

Rapporto tra spese di personale e spesa corrente anno 1981

(in milioni di lire)

REGIONE	Spese Correnti	Spese Personalì	%
Piemonte	49.644	22.328	44,97
Valle d'Aosta			
Lombardia	308.930	130.739	42,32
Trentino Alto Adige	34.587	18.682	54,01
Veneto	31.373	13.497	43,01
Friuli Venezia Giulia			
Liguria	64.548	27.279	42,26
Emilia Romagna	211.776	82.542	38,94
Toscana	229.780	106.030	46,16
Umbria			
Marche	43.630	18.234	41,79
Lazio	25.926	12.926	49,85
Abruzzo	27.692	12.570	45,39
Molise			
Campania	137.181	69.836	50,90
Puglia	126.860	64.899	51,18
Basilicata	28.719	7.109	50,11
Calabria	16.003	7.369	46,04
Sicilia	90.362	34.055	59,82
Sardegna			
Totale	1.427.011	649.095	45,41

CONTO CONSUNTIVO 1981

- COMUNI -

Classe IX (da 100.000 a 249.999 abitanti)

Rapporto tra spese di personale e spesa corrente anno 1981

(in milioni di lire)

REGIONE	Spese Correnti	Spese Personali	%
Piemonte	70.181	34.812	49,60
Valle d'Aosta			
Lombardia	197.538	80.473	40,73
Trentino Alto Adige	43.431	19.486	44,86
Veneto	137.401	56.955	41,45
Friuli Venezia Giulia	40.728	21.794	53,51
Liguria	51.050	21.790	42,68
Emilia Romagna	516.936	213.473	41,29
Toscana	208.652	90.766	43,50
Umbria	99.552	54.341	54,53
Marche	43.012	20.188	46,93
Lazio			
Abruzzo	35.542	20.913	58,84
Molise			
Campania	85.036	43.752	51,43
Puglia	171.119	67.844	39,64
Basilicata			
Calabria	135.312	68.857	50,89
Sicilia	36.703	25.160	68,55
Sardegna	122.493	54.276	44,30
Totale	1.994.706	395.880	44,91

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

CONTO CONSUNTIVO 1981

- COMUNI -

Classe X (da 250.000 a 499.999 abitanti)

Rapporto tra spese di personale e spesa corrente anno 1981

(in milioni di Lire)

REGIONE	Spese Correnti	Spese Personale	%
Piemonte			
Valle d'Aosta			
Lombardia			
Trentino Alto Adige			
Veneto	104.215	157.432	38,94
Friuli Venezia Giulia	115.890	59.946	51,72
Liguria			
Emilia Romagna	274.925	143.535	52,20
Toscana	307.533	111.765	36,34
Umbria			
Marche			
Lazio			
Abruzzo			
Molise			
Campania			
Puglia	143.709	69.407	48,29
Basilicata			
Calabria			
Sicilia	310.391	156.222	50,37
Sardegna			
Totale	1.536.361	700.309	44,98

CONTO CONSUNTIVO 1981

- COMUNI -

Classe A¹ (da 500.000 ed oltre abitanti)

Rapporto tra spese di personale e spesa corrente anno 1981

(in milioni di Lire)

REGIONE	Spese Correnti	Spese Personale	%
Piemonte	703.533	267.198	37,97
Valle d'Aosta			
Lombardia	1.304.475	488.262	37,42
Trentino Alto Adige			
Veneto			
Friuli Venezia Giulia			
Liguria	510.240	198.632	38,92
Emilia Romagna			
Toscana			
Umbria			
Marche			
Lazio	1.726.384	529.205	30,65
Abruzzo			
Molise			
Campania	809.104	355.672	43,95
Puglia			
Basilicata			
Calabria			
Sicilia	296.643	131.157	44,21
Sardegna			
Totale	5.350.429	1.970.126	36,82

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

CONTO CONSUNTIVO 1981

- AMMINISTRAZIONI COMUNALI -

Incidenza percentuale delle spese di personale sulle entrate correnti

(Quadro riassuntivo per regioni
e per classi demografiche)

REGIONI	5°	6°	7°	8°	9°	10°	11°	medie regionali
PIEMONTE	44,39	44,75	45,73	44,97	49,60	--	37,97	41,28
VALLE D'AOSTA	--	--	52,25	--	--	--	--	52,25
LOMBARDIA	56,74	35,60	39,71	42,32	40,73	--	37,42	38,99
TRENTINO A.A.	--	46,66	46,32	54,01	44,86	--	--	47,92
VENETO	40,87	35,24	39,40	43,01	41,45	38,94	--	38,99
FRIULI V.G.	50,05	41,78	49,25	--	53,51	51,72	--	49,60
LIGURIA	44,37	46,76	44,82	42,26	42,68	--	38,92	40,69
EMILIA R.	45,38	39,74	42,10	38,94	41,29	52,20	--	43,17
TOSCANA	49,04	46,52	47,08	46,16	43,50	36,34	--	43,52
UMBRIA	38,93	47,76	52,20	--	54,58	--	--	52,21
MARCHE	52,37	47,12	45,95	41,79	46,93	--	--	46,01
LAZIO	45,98	49,40	54,08	49,85	--	--	30,65	34,39
ABRUZZO	52,19	50,13	49,01	45,39	58,84	--	--	50,71
MOLISE	--	44,61	51,37	--	--	--	--	50,24
CAMPANIA	50,16	46,24	42,46	50,90	51,43	--	43,95	45,11
PUGLIA	48,42	55,71	54,66	51,18	39,64	48,29	--	50,47
BASILICATA	42,64	57,52	50,11	50,11	--	--	--	51,75
CALABRIA	53,36	51,94	45,53	46,04	50,89	--	--	49,96
SICILIA	48,89	50,27	54,95	59,82	68,55	50,97	44,21	51,13
SARDEGNA	50,83	53,32	49,76	--	44,30	--	--	47,52
Percentuale nazionale	48,70	44,74	43,24	45,41	44,91	44,98	36,82	41,97

Relativamente alle amministrazioni provinciali va premessa una considerazione di carattere generale riguardante la mancanza di criteri standard di classificazione, ricavabili dalla normativa vigente fino al 1981, applicabili, quindi, ai conti ora in esame degli enti locali anzidetti, per poter procedere, su basi di aggregazioni omogenee, al confronto delle cifre rilevate, analogamente a quanto fatto per i comuni.

E' solo con l'art. 4 ter del D.L. 28 febbraio 1983, n. 55, come convertito dalla legge n. 131 dello stesso anno, (finanza locale 1983) che si è provveduto a colmare tale lacuna e sono stati indicati i criteri per la ripartizione in classi delle amministrazioni provinciali, con riferimento particolare alla distribuzione del fondo perequativo.

Dai dati riportati nella tabella relativa emerge un'ampia oscillazione percentuale intercorrente tra il 50,81% del Friuli Venezia Giulia (con il massimo toccato dall'amministrazione provinciale di Gorizia del 60,65%) ed il 19,66% della Campania (con il minimo dell'amministrazione provinciale di Napoli del 14,99%).

Tali risultanze obiettive emergenti dai dati consuntivi vanno però interpretate.

Emerge da elementi acquisiti, tra gli altri dalla Unione delle Province d'Italia, il fatto che porta a constatare la non uniformità di composizione della spesa di personale: sul complesso delle province

ben 31 ancora nell'anno 1981 ricomprendevano, tra i propri dipendenti, personale addetto ai servizi sanitari.

In una specifica indagine condotta sono stati posti a raffronto dati rettificati delle amministrazioni provinciali di Milano, Roma e Napoli - per l'amministrazione provinciale di Milano su 85.279 milioni impegnati nel 1981 per spese di personale, 43.131 milioni, pari al 50,57% sono relativi al personale sanitario; - per l'amministrazione provinciale di Roma non risulta che nel 1981 tra il personale fosse ancora compreso personale appartenente ai servizi sanitari; - per la amministrazione provinciale di Napoli, ancora gravata degli oneri relativi al personale sanitario, sono stati esposti dati distinti, ossia 30.010 milioni per il personale proprio e 32.028 milioni per il personale sanitario ancora in carico. Sommando le due cifre si perviene ad una spesa globale per il personale di L. 62.278 milioni e perciò sul totale di spese correnti il rapporto percentuale è del 31,12.

Le percentuali reali per questi tre enti risultano, quindi, le seguenti:

Amministrazione provinciale	di	Milano	41,82%
"	"	Roma	31,96%
"	"	Napoli	31,12%

Per quanto concerne le amministrazioni comunali si nota nei dati globali riferiti a detto rapporto percentuale per classi di comuni il seguente andamento:

XI classe	36,82%
X classe	44,98%
IX classe	44,91%
VIII classe	45,41%
VII classe	43,24%
VI classe	44,74%
V classe	48,70%

Si ha quindi uno stacco netto tra la gran massa delle amministrazioni comunali dalla VI alla X classe, nelle quali il rapporto percentuale tra spese di personale e spese correnti si fissa a consuntivo nella media annunciata dal 43,24% al 45,41% e, da un lato i 6 Comuni con popolazione pari o superiore a 500.000 abitanti, che presentano una media percentuale minore (36,82%) e, dall'altro, i Comuni appartenenti alla V classe per i quali detta media percentuale si eleva al 48,70%; per questi ultimi comuni, peraltro, va tenuto presente che i dati appaiono scarsamente significativi in quanto la classe di appartenenza degli stessi comprende i Comuni con popolazione da 5.000 a 9.999 abitanti, mentre quelli presi in considerazione sono solo i comuni la cui gestione è assoggettata ad esame e cioè quelli con popolazione da 8.000 a 9.999 abitanti.

3. Gli interessi delle collettività locali e la scelta di spesa

L'attualità del tema è resa evidente dall'attenzione che alle scelte di spesa da parte dei comuni e delle province è stata portata in sede parlamentare oltre che nella pubblica opinione e sollecitata da episodi di cronaca giudiziaria.

L'abolita distinzione tra spese obbligatorie e facoltative, lungi dal risolvere, come si presumeva, il problema dell'autonomia delle scelte di spesa ha sollecitato perplessità circa la esatta inquadrabilità di talune di esse nei limiti istituzionali degli enti locali o comunque di dubbia compatibilità con i fini relativi.

A titolo di esemplificazione, e quindi senza per ora l'intento di effettuare una analisi programmata, si indicano alcuni casi di maggiore notorietà tratti da sentenze o da inchieste giudiziarie: viaggi all'estero e gemellaggio, aiuti a popolazioni straniere, attività umanitarie (quale il ricovero in ospedali o cliniche di combattenti stranieri feriti in attività belliche estranee al nostro paese), attività culturali diverse (così detto "effimero") ed elargizioni al personale dipendente in forme extracontrattuali.

La legittimazione delle amministrazioni locali a deliberare spese derivanti da scelte discrezionali va ricercata in ogni singolo caso sulla base del criterio generale della rispondenza della spesa stessa agli interessi ed alle finalità della collettività locale, nel rispetto quindi delle autonomie, ma anche

in quello delle competenze degli altri enti e organi pubblici.

Va ripetuto qui (più estesamente viene esposto nel capitolo secondo) come nell'ambito di un ordinamento pluralistico l'armonia degli interessi emergenti è sintomo di buon andamento ed il buon andamento è un indice di funzionalità della pubblica amministrazione, quando nel perseguire un dato interesse pubblico, siano proporzionate le scelte relative, si da renderle compatibili con gli interessi pubblici e con le scelte di altri soggetti dell'ordinamento.

Va, inoltre, considerato che l'autonomia degli enti locali - comuni e province - non può intendersi estesa alla più lata libertà di fini, ma va delimitata alla cura ed al perseguimento degli interessi a carattere locale.

Deve considerarsi, ancora, la necessità di una valutazione di adeguatezza delle spese rispetto all'interesse della popolazione cui si intende soddisfare e in riferimento alla situazione finanziaria sia locale sia nazionale.

Per tutte le spese, derivanti dalle anzidette scelte, compiute dalle amministrazioni locali, risulta evidente, infatti, il vario grado in cui esse si collegano agli interessi primari della collettività rappresentata. Questa varia intensità di collegamento impone allora la valutazione, cui si è ora accennato, della situazione finanziaria per verificare la rispondenza delle scelte di spesa a principi economici, ove per consentire le erogazioni si debba ricorrere all'inde-

bitamento proprio dell'ente locale o ad un trasferimento degli oneri relativi sulla finanza nazionale, altrettanto retta sull'indebitamento ad altissimo costo.

Una indagine è stata condotta nel settore dei "servizi culturali diversi" che si prestava, per la impostazione delle spese in unica rubrica (recante il n.09) della Sezione IV, a rilevazioni sulla base dei conti consuntivi e poteva acquistare significatività con la esposizione, anzichè dei singoli fatti amministrativi, di dati finanziari.

Va ribadito che in materia di interventi culturali operano ben 9 rubriche di bilancio in cui sono ripartite le spese: 01 scuola materna, 02 istruzione primaria, 03 istruzione secondaria, 04 assistenza scolastica, 05 servizio di vigilanza e profilassi, 06 altri servizi inerenti l'istruzione, 07 musei, monumenti, biblioteche, archivi e pinacoteche, 08 giardino zoologico e museo zoologico, 09 servizi culturali diversi.

Come è possibile constatare tutte le esigenze "istituzionali" che riguardano la cultura hanno una propria rubrica e quindi un loro specifico stanziamento.

Attraverso l'ultima rubrica i "servizi culturali diversi" si provvede a quei bisogni che non hanno una loro collocazione definitiva e devono trovare un loro particolare contenuto locale, mutevole da ente ad ente, cioè a sussidi, contributi per spettacoli teatrali, concerti, altre manifestazioni artistiche, culturali ed attività varie.

L'indagine è stata condotta su un campione di 455 Comuni con rilevazione sia delle spese correnti che di quelle in conto capitale impegnate a tale titolo. I dati sono riportati nelle unite tabelle.

Dalla prima emerge che detti Comuni hanno, per servizi culturali, contratto nel 1981 impegni per 162.438 milioni. Nella successiva tabella sono più specificamente, come subito si preciserà, riportati i dati dei Comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti (XI fascia). Il raffronto tra le tabelle stesse mostra come i Comuni stessi, capoluoghi di regione, assorbono una quota elevata di queste spese. Il fenomeno si riscontra anche in altre regioni come il Veneto (il Comune di Venezia ha assunto impegni a tale titolo per 6.875 milioni rispetto ad un totale di 14.230 milioni di impegni assunti da 56 Comuni) la Liguria (Genova 6.914 milioni rispetto a 10.922 milioni per 19 Comuni) e la Toscana (Firenze 4.714 milioni rispetto a 11.105 milioni per 55 Comuni). In Emilia Romagna su 59 gestioni esaminate, con impegni di spesa per 51.199 milioni, 7 soli Comuni incidono sul totale per 45.108 e precisamente Bologna per 10.281 milioni e altri 6 Comuni con popolazione fra 10.000 e 19.999 abitanti (VI fascia) per 34.827 milioni.

La seconda tabella concernente, come detto i Comuni della XI fascia, contiene più analitici elementi e cioè sia gli impegni che i pagamenti di competenza disposti nell'anzidetta rubrica 9 della Sezione IV e questi dati sono raffrontati al complesso sempre degli impegni e dei pagamenti disposti per tutte le rubriche da 1 a 9 della Sezione IV.

CONTO CONSUNTIVO 1981

C O M U N I

SPESE PER SERVIZI CULTURALI DIVERSI

Titoli I e II Spese
Rubrica 409

REGIONI	ENTI CHE HANNO PREV. LA SPESA	IMPEGNI IN MILIONI DI LIRE
PIEMONTE	55	14.053
VALLE D'AOSTA	1	51
LOMBARDIA	101	31.719
FRIULI V.G.	15	1.945
TRENTINO A.A.	5	2.326
EMILIA ROMAGNA	59	51.199
VENETO	56	14.230
LIGURIA	19	10.972
TOSCANA	55	11.105
UMBRIA	6	358
MARCHE	16	5.027
LAZIO	18	9.910
ABRUZZO	2	59
CAMPANIA	18	7.203
PUGLIA	24	894
BASILICATA	1	1
CALABRIA	3	6
SICILIA	1	1.380
TOTALE	455	162.438

CONTO CONSUNTIVO 1981

Comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti

Titoli I e II - Spese

Incidenza impegni e pagamenti relativi alla rubrica

409 sugli impegni e pagamenti complessivi della

Sezione 4.

C O M U N I		Sezione 4 Rubrica 9 SERVIZI CULTURALI DIVERSI		Sezione 4 Rubrica da 1 a 9 ISTRUZIONE E CULTURA	
		IMPEGNI	PAGAMENTI IN COMPET.	IMPEGNI	PAGAMENTI IN COMPET.
TORINO	TIT. I	10.704	7.096	191.980	140.615
	TIT. II	170	—	31.706	599
		10.874	7.096	223.686	141.214
MILANO	TIT. I	10.742	5.295	257.317	138.028
	TIT. II	11.550	77	68.342	2.735
		22.292	5.372	325.659	140.763
GENOVA	TIT. I	4.808	3.397	82.892	69.684
	TIT. II	2.106	1.804	18.771	2.424
		6.914	5.201	101.663	72.108
ROMA	TIT. I	8.591	7.201	191.570	129.653
	TIT. II	500	—	230.762	17.108
		9.091	7.201	422.332	146.761
NAPOLI	TIT. I	6.121	3.551	115.610	70.161
	TIT. II	—	—	—	—
		6.121	3.551	115.610	70.161
PALERMO	TIT. I	1.380	351	30.109	19.044
	TIT. II	—	—	986	—
		1.380	351	31.095	19.044
	TOTALE	56.672	28.772	1.220.045	590.051

Conclusivamente, in argomento può rilevarsi come nel futuro assetto delle autonomie locali il tema essenziale appare essere proprio quello finanziario perchè, al di là di formule o di elencazioni di spese "consentite", è nella determinazione di criteri per il trasferimento di fondi dalla finanza statale e dall'ambito delle risorse proprie, collegati con le attività ed i servizi che vanno resi alla collettività, che potrà essere rivalutata la funzione di interpretare le esigenze locali proprie degli organi rappresentativi.

Il tema richiede approfondimenti che si fa riserva di condurre anche alla luce di più complete indicazioni e valutazioni.

4. Entrate e spese "una tantum"

Il concetto di entrate e spese "una tantum" è stato introdotto, nella normativa concernente la contabilità delle Province e dei Comuni, dall'art.11 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, là dove si prevedono i quadri riassuntivi da predisporre con il bilancio di previsione ed alcuni elenchi da allegare allo stesso.

Sono qualificate tali le entrate e le spese "non originate da cause permanenti e quindi non prevedibili in via continuativa".

Questa indicazione normativa ha dato luogo a difficoltà interpretative da parte degli enti locali

ed ha comportato una eterogeneità di "oggetto" di tali entrate e spese da rendere impossibile qualunque utilizzazione delle casistiche rappresentate dagli enti negli elenchi predisposti, allegati ai bilanci di previsione (3).

Un unico elemento di uniformità, ricorrente, è quello della coincidenza di cifre tra le entrate una tantum e le spese una tantum, esposte nei bilanci preventivi. In base all'esame dei conti non risulta, quindi, possibile tentare un raggruppamento delle entrate e spese una tantum in una o più "categorie", per farne conseguire una analisi economica; la eterogeneità di "oggetto" è tale che qualunque aggregazione sarebbe arbitraria.

(3) Si elencano esemplificativamente qui di seguito le voci di entrate e di spese che sono riscontrabili con maggiore frequenza tra quelle ritenute dagli Enti locali "una tantum", cioè prive di continuità:

ENTRATE - interessi su mutui - interessi attivi su fondi vincolati - ratei arretrati di fitti - contributi regionali per attività culturali - addizionale consumo energia elettrica - proventi cimiteriali - concessioni edilizie e contributi per urbanizzazione - sanzioni amministrative.

SPESE - riparazione automezzi - sgombero neve (amministrazione provinciale in regione alpina) - revisione prezzi - spese per interessi di mora - contributi ad enti fieristici che ripetono annualmente le manifestazioni - interventi in campo culturale - costruzione loculi - oneri per urbanizzazione - contributi a comuni terremotati - debiti pregressi.

Nel prospetto a pagina seguente sono riportati i dati finanziari globali.

Ciò che più conta rilevare è, però, che l'oggetto delle entrate e delle spese una tantum, nella interpretazione datane in sede locale, si è discostata spesso dalla indicazione normativa. Non può dirsi, infatti, che non siano prevedibili in via continuativa, spese come, a titolo di esempio, quelle per oneri di urbanizzazione e le corrispondenti entrate dagli introiti per le concessioni edilizie. Di detti proventi ed oneri deve postularsi, per forza di cose, la ricorrenza.

Ancora gli oneri per sorveglianza passaggi a livello non automatizzati, non sembrano spesa "una tantum", in quanto la posta in bilancio dovrà esserci fino a quando non saranno automatizzati i passaggi a livello.

Il fenomeno rilevato può aver avuto effetti nella erogazione dei fondi da parte dello Stato che risultano evidenti, ove si consideri che le stesse spese sono state qualificate una tantum da parte di alcuni enti e ricomprese tra quelle, per così dire, ricorrenti da parte di altri.

CONTO CONSUNTIVO 1981

ENTRATE E SPESE "UNA TANTUM"

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

Su 67 enti che hanno inviato i conti, 26 sono quelli che hanno previsto capitoli concernenti l'anzidetta classificazione contabile così dislocati nel territorio nazionale:

(in milioni di lire)

	ACCERTAMENTI	IMPEGNI
Area del NORD , inclusa la Toscana: n. 21 Province per un importo di £.	8.137	9.102
Area CENTRO,SUD ed ISOLE: n. 5 Province per un importo di £.	<u>1.768</u>	<u>1.672</u>
	9.905	10.774

C O M U N I

Su 782 comuni che hanno inviato i conti, 152 sono quelli che hanno previsto capitoli concernenti l'anzidetta classificazione contabile così dislocati sul territorio nazionale:

(in milioni di lire)

	ACCERTAMENTI	IMPEGNI
Area del NORD, inclusa la Toscana: n. 135 comuni per un importo di £.	113.410	99.205
Area del CENTRO,SUD ed ISOLE: n. 17 comuni per un importo di £.	<u>29.613</u>	<u>17.253</u>
	143.023	116.458

Il pareggio dei bilanci comunali e provinciali è stato assicurato per l'anno 1981, da trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, computati sulla base dei dati ottenuti attraverso l'inoltro all'amministrazione centrale dei certificati di bilancio, nei quali le spese una tantum di parte corrente andavano indicate distintamente nelle spese correnti (D.M. 28 aprile 1981, art. 2 lett.A), e le stesse spese venivano poi detratte dalle spese di parte corrente, come esplicitato alla lettera B (b. 11) dello stesso art. 2.

Gli enti locali che non hanno provveduto ad enucleare le spese una tantum di parte corrente, indicandole poi nell'apposito quadro, hanno, quindi, potuto di fatto beneficiare di una maggior somma derivante dagli eventuali trasferimenti statali.

5. Estinzione dei mandati di pagamento

Un primo sommario esame sulle nuove procedure di estinzione dei mandati, è stato condotto sotto l'aspetto formale al fine di accertare il rispetto delle norme di contabilità.

Risulta osservata la norma che vieta al tesoriere di procedere all'estinzione dei mandati di pagamento ove questi si presentino privi dell'indicazione del codice meccanografico.

Appaiono invece da approfondire gli aspetti delle disposizioni che impongono ai competenti organi

degli Enti locali di disporre i pagamenti nei limiti dei rispettivi stanziamenti di cassa del bilancio in corso, con separata scritturazione a seconda che si tratti di pagamento in conto competenza o in conto residui e quelle relative alla gestione dei fondi da parte del Tesoriere, con riferimento alla possibilità ovvero ai casi di sfondamento del limite di stanziamento di competenza relativamente a singoli capitoli per lo più di parte corrente.

Va, poi, ricordato che nel corso dell'anno 1981 per il disposto dell'art. 40 della legge finanziaria del 30 marzo, n. 119 - si determinò l'obbligo per gli enti locali aventi un bilancio di entrata superiore ad un miliardo di lire (erano esclusi comunque i comuni con popolazione inferiore ad ottomila abitanti secondo i dati dell'ultimo censimento ISTAT) di versare presso le tesorerie provinciali dello Stato le disponibilità monetarie depositate "a qualunque titolo" presso le aziende di credito per un importo superiore al 12 per cento dell'ammontare delle entrate previste dal "bilancio di competenza" degli enti medesimi.

Nello stesso testo dell'art. 40 (8° comma) è contenuta la delegificazione relativamente alla quantificazione della percentuale o del livello massimo delle disponibilità di cassa che gli enti possono mantenere presso le aziende di credito.

Meno di un mese dopo l'emanazione di detta legge n. 119, con l'art. 5 della legge 23 aprile 1981 n. 153, si è consentito ai comuni ed alle province di

utilizzare nell'ambito dei fondi di cassa residualmente disponibili presso gli istituti di credito, an che quelli riservati a specifiche destinazioni e fi no a quel momento ritenuti vincolati per finalità predeterminate da specifiche leggi.

Nel corso dello stesso anno, con decreto 30 luglio 1981, il Ministro del Tesoro riduceva dal 12 al 6 per cento i depositi di fondi liquidi - giacenti presso le aziende di credito - delle province e dei comuni con popolazione superiore a ottomila abitanti.

In questa sede è d'uopo segnalare quanto rap-
presentato dall'Associazione bancaria italiana -A.B.I.-, che gestisce il servizio di tesoreria di molti enti locali.

Detta associazione, precisando che si è per-
venuti alla generalizzata adozione dei codici mecano-
grafici nei mandati di pagamento e precisato altresì
il ricorso, da parte dei creditori degli enti locali,
accanto alla forma tradizionale del pagamento per cas
sa, alle diverse modalità di estinzione dei titoli di
spesa previste dall'art. 17 - 1° comma, lettere a),
b) e c), del D.P.R. n. 421 del 1979 (4), si è soffer-
mata sulla particolare forma di estinzione dei manda-

(4) Lettera a): "accredito in conto corrente ban
cario o postale, intestato al creditore"; lettera
b): "commutazione in assegno circolare non trasfe
ribile a favore del creditore"; lettera c): "com-
mutazione in vaglia postale ordinario o telegrafi
co o in assegno postale localizzato".

ti di pagamento consistente nella "commutazione in assegno circolare non trasferibile a favore del creditore" per evidenziare un contrasto insorto con gli enti in sede di applicazione del disposto del successivo 5° comma del menzionato art. 17.

A tal riguardo l'Associazione ha fatto presente che mentre gli enti, invocando la statuizione contenuta nel richiamato 5° comma, secondo cui "nelle convenzioni di tesoreria saranno regolati i rapporti con l'istituto di credito tesoriere in relazione allo accertamento dell'effettivo pagamento degli assegni circolari", hanno richiesto di introdurre nelle convenzioni l'obbligo per i tesorieri di attivare una specifica evidenza di tutti gli assegni circolari emessi per conto dei singoli enti, nonchè di procedere ad un accertamento sistematico dei titoli non estinti allo scadere del termine di prescrizione stabilito per l'assegno; si è invece esclusa da parte dei tesorieri una siffatta finalità della menzionata norma.

Questi ultimi infatti ritengono che la norma, lungi dall'introdurre un controllo sistematico di tutti i pagamenti disposti a mezzo assegno circolare, abbia soltanto inteso stabilire che nella convenzione sia espressamente previsto l'immediato riaccredito agli enti degli assegni circolari non riscossi per irreperibilità degli intestatari, nonchè l'obbligo di fornire, a richiesta degli enti stessi, tutte le informazioni necessarie sull'esito degli assegni emessi in commutazione dei mandati di pagamento, essendo ciò idoneo a tutelare gli enti ed ad evitare a loro carico

una duplicazione di pagamento.

La stessa associazione non ha poi taciuto difficoltà di carattere organizzativo e oneri aggiuntivi che deriverebbero ai tesorieri - istituti di credito - ove dovesse prevedersi l'obbligo di effettuare un controllo sistematico di tutti i pagamenti disposti a mezzo assegno circolare, tali da compromettere il ricorso a detta forma di pagamento. Si è infatti rilevato che una specifica evidenza degli assegni circolari emessi per conto di ciascun ente, indispensabile per seguirne l'incasso da parte dei creditori beneficiari, renderebbe necessaria la creazione di distinte serie di assegni per ogni ente amministrato e l'adozione di procedure particolari per ciascun servizio gestito, atto a distinguere, nell'ambito del sistema di contabilizzazione della gran massa di assegni circolari emessi nell'esercizio dell'attività bancaria, quelli interessati dalla rilevazione in esame.

Tali difficoltà, è stato altresì evidenziato, risulterebbero poi accentuate per quelle categorie di aziende di credito (Casse di risparmio; banche popolari; casse rurali ed artigiane) che emettono assegni circolari in qualità di corrispondenti dei rispettivi istituti centrali di categoria. Tali assegni, infatti, potendo - per convenzione - essere presentati in tutti gli istituti della categoria, nella maggioranza dei casi, vengono incassati per negoziazione presso un istituto diverso da quello emittente. In questo caso un unico ente sarebbe tenuto ad attivare specifiche evidenze per ogni gestione facente capo alle singole

aziende di credito, con oneri e costi rilevanti.

In tema di riscossione di entrate, l'A.B.I. ha tenuto a rappresentare un problema di particolare rilevanza operativa, quale l'emissione delle bollette di tesoreria, auspicando un adeguamento della vigente disciplina normativa. In base alle vigenti disposizioni, ha ricordato l'A.B.I., i tesorieri degli enti locali sono tenuti per ogni somma riscossa a rilasciare apposite quietanze, numerate progressivamente, staccate da un bollettario a madre e figlia che deve essere unico per ogni esercizio e per ogni agente della riscossione (art. 198 del Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale).

Il predetto bollettario, in base all'art. 173 dello stesso Regolamento ed alle istruzioni ministeriali n. 154000 del 1929, risulta tuttora in vigore e deve essere inoltre, a cura dell'ente, vidimato prima dell'uso in ogni suo foglio, nonchè contenere nell'ultima pagina una dichiarazione attestante il numero dei fogli controfirmati.

Tale disciplina determina talune difficoltà al processo, ampiamente in atto presso il sistema bancario, di dotazione di strutture automatizzate per la gestione dei servizi di tesoreria.

Infatti la necessità di una meccanizzazione, impostasi con particolare evidenza a seguito dei nuovi adempimenti (gestione del bilancio intermini di cassa, rilevazione periodica dei dati di cassa, ecc.) richiesti ai tesorieri degli enti nel quadro della riforma del bilancio dello Stato, ha reso particolarmente pro

blematica la gestione dei servizi secondo i criteri tradizionali.

Il ricorso a procedure meccanizzate per la emissione delle bollette non ne consente infatti la vidimazione preventiva, in quanto non è possibile predisporre per ogni ente gestito uno specifico bollettario da assoggettare alle prescritte formalità; ma comporta l'uso di un modulo "standard" che all'atto delle riscossioni viene compilato automaticamente, con tutti gli elementi essenziali richiesti dalla legge (indicazione dell'ente, numerazione progressiva, imputazione al bilancio, generalità del versante, causale del versamento, ecc.).

Entrambi i problemi prospettati richiedono attenta considerazione, ma mentre il primo può implicare, nelle soluzioni possibili, esigenze di tutela delle ragioni dell'ente locale, il secondo trova nella normativa vigente già un punto di riferimento in quanto previsto dal D.M. 21 settembre 1981 che in materia di fissazione dei criteri generali per le convenzioni di tesoreria delle Unità Sanitarie Locali ha espressamente stabilito il "rilascio di quietanze compilate con procedure meccanizzate".