

## CAPITOLO I

### DATI NORMATIVI SULLA FINANZA LOCALE, BILANCI DI PREVISIONE E TRASMISSIONE DEI CONTI CONSUNTIVI

1. **Normativa sulla finanza locale per il triennio 1983-1985 e regole della precedente legislazione applicabili.**

1.1. Premessa. Le innovazioni introdotte durante il 1983 in materia di finanza locale costituiscono un'ulteriore fase del processo di assestamento del settore, in corso da un decennio circa. Esse richiedono, quindi, un discorso esplicativo che asseconi due finalità: da un lato, la ricognizione della normativa precedente e di quegli aspetti di essa che conservano integra la loro validità; dall'altro, l'individuazione degli elementi distintivi tra le scelte del passato più recente e le prospettive che il legislatore ha indicato come valide nell'arco del triennio in corso ma, plausibilmente, anche per ulteriori proiezioni nel tempo qualora la loro sperimentazione dovesse dare risultati rispon-

denti alle finalità perseguite.

All'indagine come sopra impostata è dedicato il presente paragrafo, in cui all'analisi sulla normativa quale era prima del 1983 e quale è diventata per effetto della disciplina emanata in quell'anno, si aggiunge un sia pur sintetico "excursus" sulle linee di sviluppo della legislazione successiva.

#### 1.2 Normativa sulla finanza locale prima del 1983.

La normativa anteriore al 1983, ancorchè emanata in momenti e sotto spinte contingenti diversi, lascia tuttavia trasparire alcune comuni direttrici di fondo da cui si evince la volontà del legislatore non solo di distribuire equamente i flussi finanziari fra i diversi enti autarchici territoriali, ma anche - se non soprattutto - di porre dei limiti contenitivi alla crescita patologica della spesa di tutto il "settore pubblico allargato". Tutto ciò è accaduto (e continua ad accadere), sotto la spinta di esigenze diverse, fra le quali assume grande rilievo la necessità di coordinare la finanza di comuni, province e regioni con quella dello Stato, senza vulnerare l'autonomia di cui i predetti enti sono destinatari per dettato costituzionale.

Non v'è dubbio che la complessità della materia abbia comportato - e tuttora comporti - non pochi osta-

coli all'attuazione piena delle finalità di intervento del legislatore, specialmente di quelle non limitate al contingente o alle spinte dell'emergenza, come è accaduto per i decreti-legge del 1977, ma mirate a scopi di riassetto dei bilanci e di riorganizzazione dei servizi. Oltre alla complessità della materia, difficoltà, tanto di principio quanto attuative, sono riconducibili ad altri due ordini di motivi: il primo, di carattere politico, costituito dal dualismo esistente fra Stato-amministrazione ed i diversi livelli di governo locale (dualismo imputabile principalmente all'insufficienza delle risorse a fronte delle necessità finanziarie indispensabili per il soddisfacimento dei numerosi interessi pubblici affidati alla cura dei diversi enti); il secondo, squisitamente giuridico, rappresentato dal non facile contemperamento dei principi e delle esigenze contenuti, rispettivamente, negli artt. 5 e 119 della Carta costituzionale.

Orbene, la chiave di lettura della normativa sulla finanza locale non può prescindere dal considerare tale situazione generale da cui essa è influenzata, soprattutto dal 1971 in poi, vale a dire dall'entrata in vigore della legge 9 ottobre 1971, n. 825, che ha segnato l'inizio della riforma tributaria.

Da tale data si sono succedute le seguenti norme fondamentali:

- 1) la legge 9 maggio 1976, n. 335, in materia di bilancio e contabilità delle regioni;
- 2) la legge 5 agosto 1978, n. 468, contenente la riforma della contabilità di Stato in tema di bilancio;
- 3) il D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, recante disposizioni per il coordinamento della contabilità dei comuni e delle province, sia con la legge n. 468 del 1978, sia con la legge n. 335 del 1976;
- 4) il D.P.R. 18 dicembre 1979, n. 696, recante il regolamento per la classificazione delle entrate e delle spese e per l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici.

Inoltre, annualmente sono intervenuti altri provvedimenti legislativi - la maggior parte dei quali costituiti da decreti-legge - che hanno di volta in volta apportato modifiche al precedente assetto normativo.

Ne è derivato, nel periodo considerato, un sistema di leggi a stratificazione successiva, nel quale però possono cogliersi due diverse linee di intervento del legislatore in materia di finanza locale. La prima - che riguarda prevalentemente gli anni settanta, e i cui plessi normativi più significativi sono i decreti-legge n. 2 del 17 gennaio 1977, n. 946 del 29 dicembre dello stesso anno e quelli successivi, n. 702 del 10 novembre 1978 e n. 153 del 7 maggio 1980 - è caratterizzata, tra l'altro, dal trasferimento a carico dello Stato di

tutti i mutui autorizzati fino al 1977 e dal divieto per province e comuni di assumere nuovo personale e di contrarre finanziamenti a breve termine.

Risulta poi riconfermato il principio del pareggio del bilancio (garantito con trasferimenti a carico dello Stato), mentre vengono posti limiti all'espansione delle spese di parte corrente, ed è abolita la distinzione tra spese facoltative e obbligatorie. Infine, viene regolamentata l'accensione dei mutui ed è imposta la revisione straordinaria dei residui.

La connotazione più saliente dell'arco di tempo considerato è la compressione della sfera di autonomia finanziaria degli enti locali; compressione caratterizzata dalla privazione dell'autonomia impositiva per spossessamento della potestà di accertamento e dall'affermarsi della logica della "finanza derivata", in base alla quale l'ente beneficiario di trasferimenti, tanto più se fortemente indebitato, è assoggettato ai criteri e ai vincoli di spesa che l'ente erogatore ritenga di imporre, oltre che ai relativi controlli.

Una logica siffatta, la cui comune accettazione ha reso meno evidente l'impatto della legislazione vincolistica con i principi espressi dalle norme costituzionali, che garantiscono il riconoscimento e la promozione delle autonomie, ha spesso sovrastato la constatazione che, in fondo, al massiccio trasferimento di mez-

zi finanziari si accompagnava un altrettanto massiccio decentramento di funzioni e di costi connessi.

Un mutamento nell'impostazione dei rapporti tra Stato ed enti locali e della loro collocazione istituzionale si comincia ad intravedere agli inizi degli anni ottanta, in cui affiora, nella normativa di settore, la seconda linea di tendenza, cui dianzi si accennava.

Essa prende le mosse dal decreto-legge 28 febbraio 1981, n. 38, che segna certamente una svolta nella politica finanziaria relativa agli enti locali, i quali ora vengono ad assumere un ruolo più attivo rispetto al passato, nel senso che ad essi è riconosciuto un recupero - ancorchè parziale - delle entrate proprie. Non solo, ma i flussi finanziari dello Stato non sono più effettuati sulla base della sola "spesa storica", sibbene anche attraverso trasferimenti aggiuntivi a carico di fondi perequativi, i quali hanno lo scopo di eliminare i divari esistenti tra enti con la stessa popolazione ed analoga situazione economico-sociale, nonchè tra quelli del nord e quelli del mezzogiorno. Assume, peraltro, nuova rilevanza l'espansione delle spese per beni e servizi, che viene calibrata avendo quali parametri di riferimento il "prodotto interno nazionale lordo" ed il tasso di svalutazione monetaria, rispettivamente, il primo per gli enti economicamente più deboli e il secondo per gli altri.

Siffatta nuova tendenza prosegue e si consolida - pur con varianti e aggiustamenti di rotta - con il decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786 convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 51. Tale legge, però, contiene un "quid novi" rispetto al passato. Infatti, mentre sotto la vigenza del vecchio regime giuridico i livelli di spesa erano regolati per singoli comparti, ora, ad iniziare dal 1982, ciò che viene preso in considerazione è la globalità della spesa corrente. E il perseguimento del pareggio del bilancio (che continua a costituire il cardine di base su cui ruota l'equilibrio finanziario degli enti locali), non si realizza più attraverso il trasferimento a copertura del disavanzo - una volta che gli enti abbiano osservato i vincoli posti dalle norme - ma mediante la fissazione di una somma globale prestabilita. Per cui il pareggio del bilancio necessariamente deve essere conseguito da ciascun ente mediante l'incremento delle entrate proprie o la riduzione delle spese, ovvero attraverso una manovra finanziaria incidente su queste e su quelle in maniera bilanciata.

Da siffatta nuova impostazione scaturisce una maggiore responsabilizzazione degli amministratori di province e comuni e - ciò che non è meno importante - la predeterminazione di un "plafond" massimo di risorse statali da spendere in ambito locale. Un tale fatto,

unitamente al limite posto all'incremento delle spese correnti ed ai vincoli di cassa imposti agli enti con popolazione superiore a 20 mila abitanti, si appalesa coerente con le finalità della nuova normativa, uno dei cui principali scopi - come accennato in premessa - è il contenimento delle spese di tutto il "settore pubblico allargato".

Per quanto attiene all'altra finalità - anch'essa avanti indicata - relativa ad una più equa distribuzione dei flussi finanziari verso gli enti periferici, una particolare considerazione viene ad assumere la posizione della spesa corrente che i diversi enti hanno rispetto alla media pro-capite - cioè se si trovino al di sopra o al di sotto della stessa - ovvero se appartengano a zone del mezzogiorno o siano inclusi in territori terremotati. Infatti, per gli enti che trovansi in tali condizioni, nel caso che le previsioni di entrata superino quelle di spesa, gli enti del mezzogiorno e quelli sotto media pro-capite possono - a differenza di quelli che si collocano sopra la media - utilizzare l'eccedenza per ulteriori spese correnti.

1.3 Norme sulla finanza locale per il 1983. Il nuovo "trend", iniziatosi nel 1981 e consolidatosi nel 1982, continua con il decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55,



convertito, con modificazioni, nella legge n. 131 del 26 aprile dello stesso anno. Esso, pur seguendo l'impostazione generale recata dalle norme dell'anno precedente, introduce però una novità di non poco momento: il nuovo strumento legislativo, recependo la sentita aspirazione degli enti locali ad avere più precisi punti di riferimento normativi e finanziari, e nella non meno importante considerazione di dare una normativa di più ampio respiro al settore pubblico allargato, ha posto le basi di una disciplina di medio periodo, cioè fino al 1985 compreso.

Ovviamente, tale provvedimento legislativo lascia alle leggi finanziarie annuali la quantificazione degli stanziamenti erariali ordinari e di quelli perequativi. Logica conseguenza di questo nuovo indirizzo è una più accentuata responsabilizzazione degli amministratori locali nella loro attività gestoria, da esercitarsi dando il dovuto rilievo al reperimento delle entrate e ponendo particolare attenzione alla politica fiscale e tariffaria.

La disciplina di medio periodo sopra indicata riguarda anche gli investimenti. Per il 1983 è previsto, infatti, l'intervento della Cassa depositi e prestiti oltre che per finalità perequative, anche per la realizzazione di opere d'interesse generale e sovracomunale; è altresì previsto, per lo stesso anno, che i mutui

accesi nel 1982 possano ricevere integralmente finanziamenti statali attivando per intero la sovrimposta sui fabbricati. Per quelli accesi nel 1983 e nel 1984 (e presi in considerazione, rispettivamente, nel 1984 e nel 1985), l'intervento statale diviene decrescente, fino a cessare del tutto per i mutui assunti nel 1985.

Le linee essenziali su cui si muove il bilancio di previsione per il 1983 possono così sintetizzarsi:

- a) la delibera approvativa del bilancio deve intervenire entro il 31 maggio dello stesso anno (art. 1 del decreto-legge n. 55); entro tale data deve essere definita la percentuale dei costi dei servizi pubblici a domanda individuale da finanziarsi con tariffe o contribuzioni ed entrate specificamente destinate, con l'obbligo, comunque, della copertura dei costi dei servizi stessi nella misura non inferiore al 22 per cento, salve le eccezioni di legge (art.6);
- b) prima della delibera di approvazione del bilancio devono essere verificate la quantità e la qualità di aree e fabbricati da destinarsi alla residenza, alle attività produttive e terziarie;
- c) con la stessa delibera occorre stabilire il prezzo di cessione per ciascun tipo di area o di fabbricato (art. 14);
- d) entro la predetta data del 31 maggio deve interveni-

- re la determinazione consiliare istitutiva della sovrimposta sul reddito dei fabbricati (art.19);
- e) l'identico termine vale altresì per la delibera di aumento delle tariffe dell'imposta di soggiorno, cura e turismo (art. 24), nonché di quella dell'aumento della tassa per la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani interni (art. 25).

Il collegamento di tali delibere (anche sotto il profilo temporale), con l'approvazione del bilancio di previsione, accentua il significato che il bilancio stesso ha di strumento finanziario di programmazione per l'attività gestoria dell'ente; programmazione che assume ulteriore esplicitazione attraverso la redazione della relazione previsionale e programmatica per il periodo considerato dal bilancio pluriennale della regione. Tale relazione, però, produrrà gli effetti che le sono propri a cominciare dal 1984.

Sempre in tema di bilancio di previsione, deve essere osservato che il termine ultimo di approvazione dello stesso risulta spostato dal 31 maggio al 15 luglio successivo per i comuni che si trovavano nella condizione di dover rinnovare il proprio consiglio il 26 giugno 1983.

Per quanto concerne la redazione del certificato finanziario - il cui modello risulta approvato col de-

creto interministeriale 30 aprile 1983 - la sua trasmissione ai Ministeri del tesoro e dell'interno costituisce la condizione necessaria per la corresponsione della quarta rata dei contributi ordinari. Il certificato, peraltro, si pone come strumento fondamentale di cognizione della situazione finanziaria degli enti locali. Esso, come avvenuto per gli anni precedenti, deve essere allegato al bilancio e trasmesso ai comitati regionali di controllo, i quali ora sono tenuti ad attestare che il certificato non solo è regolarmente compilato, ma corrisponde al bilancio divenuto esecutivo. Entro dieci giorni dall'avvenuto esame del bilancio, lo stesso organo di controllo inoltra il certificato in questione ai Ministeri dell'interno e del tesoro e alla regione e ne restituisce un esemplare all'ente.

Per quanto concerne i risultati della gestione degli esercizi precedenti, l'eventuale avanzo di amministrazione non è disponibile per la parte risultante dall'operazione di perenzione amministrativa. I residui passivi perenti reclamati dai creditori devono essere finanziati prioritariamente con la parte dell'avanzo per questo scopo accantonata (art. 3 bis); e una volta effettuata tale operazione, ciò che rimane dell'avanzo di amministrazione può essere utilizzato per il finanziamento di spese "una tantum", d'investimento, ovvero di passività pregresse, oppure di spese correnti in se-

de di assestamento del bilancio, da effettuarsi entro il 30 novembre ai sensi dell'art. 14 del D.P.R. n. 421 del 1979.

L'eventuale disavanzo di amministrazione deve essere finanziato con i mezzi ordinari di bilancio.

Come avanti accennato, allo scopo di pervenire ad una più equa distribuzione delle risorse tra gli enti locali, il legislatore ha introdotto fin dal 1981 una serie di accorgimenti che, trovando nella spesa corrente pro-capite di ciascun ente rispetto alla media nazionale un utile dato di riferimento, consentono di eliminare talune incongruenze che negli anni passati avevano ingiustificatamente pregiudicato numerosi enti. Detti accorgimenti si traducono in una serie di benefici accordati dal legislatore mediante l'istituzione di fondi perequativi da ripartirsi secondo precisi criteri di calcolo (artt. 4 e 5 del decreto-legge n. 55).

Tali fondi si aggiungono ai contributi ministeriali di cui all'art. 2 del predetto D.L. n. 55 - da corrispondersi secondo le modalità previste dal successivo art. 3 dello stesso testo normativo, così come modificato in sede di conversione in legge -, a quelli statali a consuntivo, a quelli regionali ed a quelli che gli enti introitano con l'aumento delle tariffe dei servizi di loro pertinenza, nonchè con l'applicazione delle addizionali e della sovrimposta comunale sui fab-

bricati (SOCOF).

Quest'ultimo tributo - che i comuni hanno il potere discrezionale di imporre per il 1983 fino all'aliquota massima del 20% - assume particolare rilevanza sia per l'entità delle somme che fa incamerare ai comuni, sia perchè risulta introdotto per la prima volta nel 1983.

1.4 Cenni sull'evoluzione normativa degli anni successivi al 1983. Anche se particolare attenzione è stata fin qui posta alla normativa sulla finanza locale per il 1983, non possono sottacersi le importanti novità contenute nella legge 26 aprile 1983, n. 131. Infatti, tale plesso normativo - nel convertire in legge il più volte citato decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55 - con opportuni emendamenti ha dato valenza triennale alla disciplina giuridica originariamente dettata per il solo 1983. Un tale fatto non può non porsi come elemento di chiarezza e di maggiore certezza di rapporti tra Stato ed enti locali, soprattutto sotto i profili della continuità delle risorse da trasferimento e della stabilità dei criteri di prelievo di quelle proprie. Nel complesso, cioè, sembra potersi desumere, dalla introduzione della logica della triennialità e dalla sua auspicabile conferma in avvenire, che le province ed i comuni dovrebbero poter contare d'ora in poi su stru-

menti normativi di base per un tempo abbastanza lungo, sì da meglio pianificare e programmare la loro attività gestoria, in linea con quello che sembra essere uno degli scopi che sta più a cuore al legislatore più recente.

E' chiaro, comunque, che le caratteristiche di maggiore stabilità ed organicità, impresse dalle leggi del 1983, potranno essere conservate il più a lungo possibile solo se si riusciranno ad evitare, soprattutto in sede di legge finanziaria e di eventuali provvedimenti congiunturali, interventi che non siano coordinati tra di loro e col precedente contesto di norme che disciplinano il settore della finanza locale. Al consolidamento dell'assetto normativo in materia certamente contribuirà in modo decisivo l'emananda legge di riforma sulle autonomie locali, sulla quale la Corte ha già espresso il proprio avviso in precedenti pronunzie (1) e dalla quale non potrà che uscire rafforzato il concetto stesso di autonomia oltre che come fattore astratto di garanzia del tessuto pluralistico dello Stato, anche come forma di partecipazione di ciascun ente alla realizzazione dei fini di interesse comune.

---

(1) Cfr. deliberazione n. 15 del 22 ottobre 1984.

2. **Finalità della disciplina vigente e regole per l'esame della gestione finanziaria degli enti locali.**

Nel precedente paragrafo si è già avuto occasione di accennare alla possibilità che la Corte avvii un discorso di ricostruzione organica della normativa sugli enti locali, in base all'attuale stato della stessa ed ai segni che in essa si avvertono del progressivo superamento della decretazione nel segno dell'eccezionale e del congiunturale. E si sono altresì delineati gli obiettivi dell'indagine ricostruttiva, tra i quali assume particolare rilievo la individuazione delle finalità del legislatore, tanto di quelle che abbiano già retto alla prova dei tempi, conservando inalterati i propri caratteri di essenzialità ed imprescindibilità, quanto di quelle adeguate ai mutamenti del contesto socio-economico e politico-istituzionale in cui operano gli enti e come tali destinate ad assumere, a loro volta, un ruolo decisivo nella continuità dell'organizzazione e dell'azione delle autonomie locali.

In tale prospettiva trova logico spazio anche il soddisfacimento di un'altra non meno rilevante esigenza, rappresentata dalla enucleazione di criteri sufficientemente stabili ed uniformi, di cui possano avvalersi sia gli enti nell'interpretazione e nell'applicazio-



ne delle norme, sia la stessa Corte nelle verifiche di propria competenza.

Naturalmente la completezza dell'indagine postula che, in sede di tali verifiche, alla rilevazione degli indici di rispetto o di mancato rispetto della norma e dei relativi criteri di collegamento al sistema si accompagni anche l'analisi delle cause certe, o plausibili per indici di approssimazione statistica, della non ottemperanza e del suo eventuale persistere. Offrire un quadro di tali cause e dei possibili rimedi, eventualmente anche in senso modificativo di singoli precetti, procedure o scadenze, rappresenta, infatti, uno degli obiettivi di fondo verso cui le rilevazioni della Corte si sono sin qui orientate, e in questa stessa relazione se ne dà in più punti conferma. Utile allo scopo sarà certamente il confronto diretto con gli enti assoggettati ad esame speciale, e di cui si dà notizia al successivo paragrafo n. 3, che consentirà un maggiore approfondimento delle ragioni di certe risposte negative alle attese del legislatore. Ed ugualmente proficuo risulterà l'accertamento dei metodi organizzativi ed operativi di cui si sono avvalsi gli enti che risultino in regola con i comandi normativi.

Ciò evidentemente allo scopo di pervenire, oltre che al giusto riconoscimento del meritorio ossequio alla norma, anche all'individuazione di validi modelli di

comportamento.

### 3. Attuazione del piano delle rilevazioni 1983

Nella deliberazione 26 luglio 1984, n. 13 è stato posto in evidenza che nell'elaborare il piano delle rilevazioni per il 1983 sono state individuate - in logica continuità con l'impostazione triennale della normativa introdotta dalla legge 26 aprile 1983, n. 131 in sede di conversione del D.L. 28 febbraio 1983, n.55, nonché in sintonia con i criteri di massima per l'esame delle gestioni finanziarie, di cui è cenno al precedente paragrafo n. 2 - linee generali di indagini e di valutazioni valide per tutto l'arco del triennio 1983-1985, salvo aggiornamenti o integrazioni imposti da modifiche eventualmente apportate alla legislazione vigente.

Consequenziale è stata la metodologia operativa, nel senso che le acquisizioni di dati ed elementi per il 1983 e relative elaborazioni e valutazioni sono state finalizzate non soltanto alle conclusioni relative al primo esercizio del triennio ma anche ai futuri opportuni collegamenti con i dati e le esperienze dei successivi due esercizi. Lo scopo è quello di procede-

re, nel quadro della dimensione triennale, alla selezione di risultanze significative, che consentano, al termine del triennio, un confronto adeguatamente motivato tra le attese del legislatore ed i livelli di realizzazione delle stesse nelle risposte operative degli enti (2).

Nella duplice prospettiva - contingente rispetto al singolo esercizio in esame e di più ampio respiro rispetto alla proiezione triennale - è sembrato utile accorpate la maggior parte delle richieste di dati contabili in unico modulo da compilare da ciascun ente. Il modulo - valido anche per i successivi due esercizi - segue sostanzialmente lo schema ministeriale del certificato di bilancio per il 1983, ma con sviluppo delle relative voci, dalla mera previsione (quali sono nel certificato) alle indicazioni proprie del consuntivo - accertamenti, riscossioni, impegni e pagamenti sì da cogliere, nelle indagini cui il modulo è stato preordinato, l'entità ed il significato degli scostamenti e delle differenze tra momento del preventivo e momento del consuntivo.

---

(2) In base allo stesso criterio, nel contesto della relazione (vedasi cap. II) si è proceduto a valutazioni di sintesi delle risultanze emerse nel triennio 1981-1983, pur con le difficoltà derivanti dal non essere la relativa legislazione di base caratterizzata da quell'omogeneità e continuità di cui è dotata, invece, e auspicabilmente dovrebbe, conservare fino allo spirare del periodo di validità, quella dettata per il triennio 1983-1985. Su ciò vedasi il precedente paragrafo n. 2.

Tale confronto ha costituito la costante di base delle aggregazioni generali contenute negli appositi capitoli che seguono, in attuazione del primo degli obiettivi preannunciati nella citata deliberazione n. 13 del 1984 (3). Anche per quel che concerne il secondo di detti obiettivi, e precisamente l'analisi comparata e finalizzata di campioni rappresentativi delle gestioni, relativi a specifici comparti o settori di attività (4), il modulo che si ispira alla certificazione annuale si è rivelato un valido supporto per le indagini specifiche (entrate proprie, effimero, ecc.) sulle quali si riferisce nei successivi capitoli V e VII.

Quanto al restante modulario utilizzato per l'acquisizione dei dati ed elementi informativi, se ne segnalano soltanto quegli aspetti particolari, che hanno caratterizzato le richieste per il 1983 rispetto all'analogia modulistica già in uso negli anni scorsi.

In linea con tale criterio, e pur sempre rinviando, per quel che concerne i risultati delle indagini, alle specifiche parti della presente relazione, va precisato che le richieste di produzione documentale sono state depurate da talune voci non più attuali ed incrementate, per contro, con le altre che seguono,

---

(3) Cfr. paragrafo 2, punto A, pagg.6 e 7 della delibera indicata nel testo.

(4) Cfr. paragrafo 2, punto B, pagg.7 e 8 della delibera.

tutte correlate ad adempimenti, vincoli e limiti dettati dal citato D.L. n. 55 del 1983 e dalla relativa legge di conversione n. 131 del 1983:

- 1 - relazione previsionale e programmatica di cui allo art. 1, quater, comma 3°, D.L. 55 del 1983;
- 2 - dichiarazione (anche se negativa) circa anticipazioni del tesoriere dell'ente eventualmente attivate in dipendenza di ritardi nell'effettivo accreditamento dei contributi statali, con le indicazioni per ogni singola operazione delle date di assunzione e rimborso, dell'importo, del tasso di interesse e dei capitoli di imputazione degli interessi (art. 3, 6° comma, D.L. n. 55 del 1983);
- 3 - dichiarazione (anche se negativa) circa eventuale utilizzazione in termini di cassa di entrate a specifica destinazione, con indicazione dell'importo e date di prelevamento e ripianamento (art. 3, 7° comma, D.L. n. 55 del 1983);
- 4 - copia di eventuale deliberazione relativa alle variazioni di bilancio di cui all'art. 4, 6° comma, D.L. n. 55 del 1983, in ordine agli importi assegnati sui fondi perequativi;
- 5 - elementi in ordine all'applicazione dell'art. 11 D.L. n. 55 del 1983.

Relativamente alla richiesta sub 1, va precisato che la stessa è stata posta a titolo ricognitivo del-

l'importante adempimento - allegazione al bilancio di previsione di una relazione previsionale e programmatica per il periodo considerato dal bilancio pluriennale della regione - cui le province ed i comuni sono tenuti ad attenersi, a partire dall'approvazione del bilancio per l'esercizio 1984, come già si è avuto occasione di precisare in precedenza (5).

Le dichiarazioni di cui ai numeri 2 e 3 sono state acquisite a vari effetti di rilevazione, non ultimo dei quali quello di pervenire, a fine triennio 1983-1985, alla quantificazione degli effetti economici indotti dai ritardi nella corresponsione delle rate di finanziamento statale.

Di particolare rilievo sotto il profilo del buon andamento, sono pure le acquisizioni di cui ai punti 4 e 5, specialmente quest'ultima per l'assoluta novità dell'opzione legislativa (art. 11 D.L. n. 55 del 1983 cit.) verso forme di cooperazione tra enti, senza necessità di ricorrere, come per il passato, alla istituzione di sovrastrutture di tipo consortile, con appesantimenti di apparati burocratici e di spese.

Il modello concernente il livello di indebitamento e gli oneri relativi al servizio dei mutui, è stato preordinato, oltre che alle finalità consuete (dati sull'ammontare dei mutui in ammortamento al 1° gennaio 1983, sugli istituti mutuanti, sulle annualità

---

(5) Cfr. paragrafo n. 1

e sull'effettivo onere dello stesso al netto dei contributi di altri soggetti, ecc.), anche agli effetti di una specifica indagine sull'ammontare dei mutui contratti nel 1983. Quest'ultima va posta in rapporto con i limiti di cui all'art. 10 del D.L. n. 55 del 1983 e con la tendenza legislativa a far gravare l'indebitamento ed i relativi oneri esclusivamente a carico del bilancio dell'ente, a cominciare dallo stesso esercizio 1983 per quelli contratti al di fuori dei casi e dei limiti di cui alla norma suddetta (art. 13, comma 2°, D.L. cit.) e, in proiezione futura, per tutti i mutui contratti a decorrere dal 1985.

Le acquisizioni concernenti i dati sul personale (consistenza della pianta organica, consistenza effettiva in termini di unità presenti, inquadramento in base al D.P.R. n. 347 del 1983 a confronto con quelle previste dal D.P.R. n. 810 del 1983) si inscrivono, certamente, in una linea di logica continuità con le analoghe rilevazioni effettuate in precedenza, ma sono altresì da porsi in collegamento con l'altro ordine di rilevazioni, concernente lo stato di perfezionamento e di attuazione del piano di riorganizzazione del personale e degli uffici. Si tratta di un quadro composito (6) arricchito dalle richieste sui corsi di aggiornamenu

---

(6) Vedansi i capitoli X e XI.

to e sull'orario di lavoro, che mira a pervenire, per sondaggi e per aggregazioni di dati omogenei, a cogliere l'effettività della risposta degli enti alle prospettive di rinnovamento e di razionalizzazione dell'utilizzo della forza lavoro insita nella legislazione e nella contrattazione collettiva più recenti.

Le richieste come sopra mirate sono state rivolte agli enti, previa adozione di apposita deliberazione in data 20 ottobre 1984, in cui, è stato fissato il termine del 15 gennaio 1985, tanto per gli adempimenti relativi alle richieste stesse, quanto per far pervenire il conto consuntivo, del che sono stati resi edotti anche gli organi regionali del controllo.

Sul rispetto di tale termine si riferisce nel paragrafo che segue, mentre appare qui opportuno puntualizzare che altre specifiche richieste sono già state rivolte o sono in via di prospettazione agli enti, i cui conti sono stati sottoposti ad esame particolare in quanto rientranti nel campione di indagine formulato in base ai criteri già rappresentati nella citata delibera n. 13 del 1984. (7)

Dette richieste specifiche rientrano in una logica di confronto diretto con l'ente sui punti che ap-

---

(7) cfr., di detta delibera, il paragrafo 2, punto C, a pagg. 8 e 9;



paiano meritevoli di chiarimenti e di approfondimenti, sia con riferimento ad eventuali anomalie o inosservanze di norme (8), sia con riferimento alle ripercussioni che un determinato aspetto della gestione finanziaria e di quella del personale o del patrimonio possa aver avuto sugli esercizi successivi a quello in esame.

**4. Presentazione alla Corte dei consuntivi ed acquisizione di altri dati ed elementi: inadempienze e relative misure.**

Anche con riferimento all'esercizio 1983 si deve registrare un notevole ritardo nella presentazione dei conti da parte degli enti che vi sono obbligati. Alla data del 15 gennaio 1985, all'uopo fissata dalla Corte (9), risultavano pervenuti, infatti n. 210 conti, pari al 15,88% del totale di 1.322 enti, a fronte del 19,25% per il 1981 e del 12,48% per il 1982, alle date allora fissate per tale adempimento. Successivamente la situazione è migliorata, in quanto, alla data del 30 aprile 1985 i conti pervenuti erano n. 747 e al 30 giugno si è

---

(8) cfr., sul punto, anche il precedente paragrafo 2.

(9) Come precisato nel precedente paragrafo n. 3, la data è stata fissata con la deliberazione n.13 del 1984 e costituiva il termine entro cui inviare, oltre ai conti, anche la documentazione richiesta per le esigenze istruttorie della Corte.

raggiunto il totale di n. 834 conti trasmessi.

Anche quest'ultimo dato, tuttavia, è ben lontano dall'optimum, che dovrebbe essere costituito dal tempestivo invio dei conti da parte di tutti gli enti a ciò tenuti. In ogni caso, particolarmente grave appare la posizione degli enti che non hanno affatto adempiuto all'obbligo, neppure in ritardo, rispetto al termine fissato, sia per il 1982 che per il 1983.

Nei riguardi di tali enti (v.allegato 1), è stata adottata la delibera dell'11 maggio 1985 (v. allegato 2), nella quale è stata accertata, facendola constare a chi spetti e per ogni effetto di legge, l'inosservanza dell'obbligo, esteso anche alla mancata presentazione dei documenti e chiarimenti richiesti dalla Corte. L'accertamento mira ad individuare non soltanto le inadempienze nella trasmissione del consuntivo e degli atti relativi, già di per sè rilevanti sotto il profilo dell'ossequio alla legge ed alle esigenze di tempestiva verifica finanziaria sancite dall'ordinamento generale, ma anche le inottemperanze di più notevole rilievo consistenti nella mancata approvazione del conto e nel reiterarsi della stessa disfunzione per più di un esercizio.

Non v'è dubbio, infatti, che la mancata trasmissione del conto e della documentazione richiesta, come pure i ritardi nel provvedere a tali adempimenti ed in

genere a tutti quelli che concernono la rendicontazione, costituiscono, già di per sè, un notevole sintomo di irregolare andamento della gestione. Ma , a più forte ragione, è da ritenersi per certo che la mancata approvazione del conto in assoluto, tanto più se recidivante, costituisca prova inequivocabile di cattiva gestione. Costatazione quest'ultima che non potrà essere giammai vinta dalle ragioni eventualmente addotte a giustificazione del comportamento degli organi, degli uffici e dei loro titolari, ma potrebbero essere fatte valere solo sul piano delle valutazioni concernenti la responsabilità personale, e sicuramente sono prive di qualsiasi rilevanza sotto il profilo dell'obiettivo giudizio da esprimersi in questa sede nei riguardi della regolarità della gestione annuale dell'ente considerato e dell'andamento della sua azione amministrativa.

Ne consegue che, con riferimento ad entrambe le ipotesi oggetto di censura, la misura adottata con la delibera in data 11 maggio 1985 non assume rilievo puramente formale, bensì precisi significati in rapporto agli effetti che l'ordinamento ricollega a quelle inadempienze. In tal senso va intesa la determinazione della Corte di trasmettere in comunicazione la delibera stessa agli assessori agli enti locali delle regioni interessate e ai Ministri dell'interno e del tesoro, quest'ultimo anche come presidente della Cassa de-

positi e prestiti, posto che la concessione di mutui da parte di quest'ultima presuppone la piena regolarità nello stato della rendicontazione da parte degli enti richiedenti.

Nello stesso ordine di idee la pronunzia della Corte è stata trasmessa anche ai competenti organi regionali di controllo, il cui intervento sostitutivo, nei casi in cui è stato attuato, è risultato sempre decisivo, come pure utilissimo si è rivelato il loro apporto di elementi e notizie sul controllo effettuato (10).

Va comunque chiarito che la Corte non ritiene che le sue possibilità di adoperarsi nei riguardi dei fenomeni patologici sopradescritti si esauriscano in quelle sin qui descritte. E' sua intenzione, infatti, adottare ogni altra utile iniziativa che consenta di accertare le cause dell'eventuale protrarsi di tale inosservanza e di indicare a chi di dovere le ulteriori misure da adottare per farla cessare, e riferirne al Parlamento specificamente, se occorre anche per singolo ente o per gruppo di enti della stessa regione.

---

(10) Su tale aspetto e, in genere, su tutti quelli concernenti i rapporti tra la Corte e gli organi regionali di controllo, vedasi il successivo paragrafo n. 5.

## 5. Raccordo con gli organi regionali di controllo.

Nelle precedenti relazioni al Parlamento (11) è stata già posta in rilievo l'importanza del collegamento tra la Corte e gli organi regionali di controllo ai fini dell'assolvimento delle funzioni affidate alla Corte stessa dall'art. 13 del D.L. n. 786 del 1981, nel testo di cui alla legge n. 51 del 1982.

La ragione ed i contenuti di tale collegamento e dei connessi adempimenti, in ordine ai quali taluni comitati di controllo, o direttamente oppure attraverso le autorità regionali, avevano rappresentato perplessità di principio e difficoltà operative o procedurali, sono stati puntualizzati con le deliberazioni n. 2 e n.2 bis del 5 marzo 1984, anch'esse inviate in comunicazione al Parlamento.

Il discorso, sin dall'inizio, è andato ad inserirsi in un generale contesto di diffusa disponibilità da parte di detti organi alla cooperazione e alla ricerca in comune di moduli di compatibilità istituzionale della cooperazione stessa con gli spazi di autonomia riser

---

(11) Cfr., per l'esercizio 1981, la deliberazione 30 maggio 1983 n. 1/83, al punto 4, e la relazione allegata, pagg. 23 ss. e 95 ss., nonché, per il 1982, la delibera 31 maggio 1984, n. 9/84, a pag. 6 e la relazione allegata, a pag. 6.

vati alle regioni nel settore degli enti locali.

Le stesse caratteristiche il discorso ha sostanzialmente conservato anche dopo la proposizione, da parte di due regioni, di distinti conflitti di attribuzione avverso la citata delibera n. 2 bis nonchè avverso le delibere dell'ottobre 1984 con le quali sono stati chiesti ai comitati di controllo dati ed elementi relativi all'esercizio 1983.

Le regioni proponenti hanno ravvisato, nelle puntualizzazioni della Corte e nelle sue richieste, aspetti di turbamento della sfera di autonomia normativa ed organizzativa dei propri organi e delle proprie funzioni, nonchè di censure delle riserve di legge, che presidiano l'autonomia medesima.

La valutazione di tali aspetti, che l'Avvocatura dello Stato assume insussistenti, compete ora alla Corte costituzionale, dal cui giudizio non potranno che scaturire, in ogni caso, utili chiarimenti sul piano della collocazione istituzionale della funzione di esame e di referto, in tema di finanza locale, affidata alla Corte dei conti. In particolare, è importante che venga stabilito se ed in quale misura l'ordinamento costituzionale frapponga limiti alla acquisizione di quella piena ed unitaria conoscenza della realtà finanziaria ed amministrativa delle gestioni locali, che sembra essere essenziale, nella più avanzata ottica

della finanza pubblica, per la razionalità e la funzionalità dei successivi interventi nel settore.

Nella stessa ottica si rivelano utili anche quelle puntualizzazioni e quelle ulteriori rappresentazioni di difficoltà attuative che, in spirito di dialettica costruttiva, sono pervenuti alla Corte da parte di taluni organismi di controllo o di autorità regionali, pur dopo le precisazioni di cui alle richiamate delibere nn. 2 e 2 bis.

Un primo aspetto di tali puntualizzazioni concerne il difetto di rappresentatività esterna, che caratterizza taluni organi regionali di controllo. Non si tratta di problematica del tutto nuova, poichè, in effetti, essa era stata già proposta in precedenza e, in sede di delibera n. 2 bis, risolta nel senso dell'indifferenza, ai fini della Corte, che i dati e gli elementi richiesti agli organi di controllo pervengano direttamente da essi ovvero per il tramite degli organi di governo regionale. E' stato pure segnalato che in qualche ordinamento regionale è previsto l'obbligo degli organi di controllo di segnalare all'assessorato competente le eventuali illegittimità, irregolarità o disfunzioni rilevate nell'attività degli enti controllati. Anche in questo caso non si pongono problemi di sorta ai fini della Corte, posto che, anzi, il fatto che l'autorità regionale riceva già istituzionalmente quel genere di

notizie rende più agevole all'autorità medesima corrispondere alle richieste della Corte, secondo i criteri di aggregazione da quest'ultima indicati in relazione alle sue esigenze conoscitive.

Con tale impostazione non sembrano porsi in contrasto le giuste rivendicazioni, da parte regionale, di un logico margine di autonomia nell'organizzare in modo omogeneo i meccanismi ed i procedimenti acquisitivi dei dati e delle notizie da parte degli organi di controllo o presso gli stessi, onde poter fornire alla Corte risposte adeguate, nel quadro di un reciproco interesse al raggiungimento di un livello ottimale di osservazione della realtà locale e della sua articolata fenomenica. Del tutto coerente è, in tale logica, attendersi quell'apprestamento di mezzi e strutture, la cui carenza è stata indicata da taluni organi di controllo come un ostacolo da essi non autonomamente rimuovibile.

Nello spirito di piena apertura alle critiche costruttive la Corte non resta indifferente di fronte a quanto segnalatole in ordine ad una certa qual genericità delle richieste da essa sinora rivolte agli organi di controllo. In realtà, è stato per lo più seguito il metodo dell'esemplificazione dei comportamenti omissivi o commissivi rilevanti ai fini dell'indagine, nonché quello dell'indicazione della tipologia degli atti in ordine ai quali si attendevano dati o notizie; di re-



cente, con l'ordinanza adottata il 29 ottobre 1984 con riferimento agli adempimenti relativi all'esercizio 1983, è stata formulata anche la specifica richiesta dell'elenco dei provvedimenti di annullamento assunti in sede di controllo con l'indicazione dell'oggetto della delibera annullata. Non saranno trascurati, ovviamente, ulteriori affinamenti della metodologia acquisitiva anche in relazione al livello medio di organizzazione, che le strutture regionali saranno in grado di raggiungere, nel breve e nel medio periodo, per effetto di quelle autonome iniziative alle quali si è accennato.

Va però segnalata, come nota decisamente negativa in relazione ai fini che qui interessano ed alle correlate attese organizzative, la mancata previsione, per le regioni a statuto ordinario, di un controllo ispettivo regionale sugli enti locali (12), che invece, essendo strumento essenziale per proficue verifiche sul-

---

(12) Per le regioni a statuto speciale la situazione è diversa, in quanto in quasi tutti i rispettivi ordinamenti sono previsti controlli ispettivi ovvero forme similari di vigilanza e verifica sugli enti locali, in aggiunta a quelli di competenza statale e con reciproco scambio di informazioni. Per la Sicilia vedasi l'art. 6, secondo comma, del DPR 19 luglio 1956, n. 977, e, per il Friuli-Venezia Giulia, l'art. 9, primo e secondo comma del DPR 26 giugno 1965, n. 960. In entrambi i casi sono poi intervenute, a disciplinare in dettaglio l'esercizio della funzione ispettiva, apposite nor

l'andamento di quelle gestioni, andrebbe istituito e disciplinato, possibilmente nel contesto dell'emananda legge sulle autonomie locali.

Pressochè unanime, infine, il consenso sull'obbligo, da parte degli organi regionali di controllo, di esercitare i poteri sostitutivi in presenza di segnalazioni della Corte concernenti inadempimenti relativi al procedimento di presentazione ed approvazione dei conti consuntivi ovvero inottemperanza degli enti al dovere di trasmettere i conti stessi e tutti gli atti ed elementi che la Corte richieda ai propri fini.

Al generale atteggiamento di consenso fanno eccezione le osservazioni di principio formulate anche su questo punto in uno dei citati ricorsi per conflitto di attribuzioni, nonché la segnalazione che in taluni ordinamenti regionali l'iniziativa per l'esercizio dei poteri sostitutivi compete all'assessorato regionale enti locali.

---

me regionali. Per il Trentino-Alto Adige, vedasi l'art. 51 dell'ordinamento dei comuni, approvato con legge reg. 21 ottobre 1963, n. 29, in attuazione dell'art. 5 dello Statuto. Quanto alla regione sarda, l'art. 7 della legge reg. 31 gennaio 1956, n. 37 prevede un servizio di "vigilanza" alle dipendenze dell'assessorato agli enti locali. Solo nel caso della Valle d'Aosta mancano, tanto nelle norme di attuazione dello Statuto quanto nella normativa regionale in materia (da ultimo, la legge 15 maggio 1978, n. 11), riferimenti a funzioni ispettive o di vigilanza.

Non sembra, peraltro, che tale ultima precisazione dia luogo a problemi, posto che, come già chiarito nella deliberazione n. 2 del 1984, il potere-dovere di provvedere alla nomina del commissario ad acta previa diffida non nasce dalla richiesta di intervento che provenga dalla Corte, bensì dalla fonte normativa che tale potestà prevede e disciplina, rispetto alla quale la richiesta della Corte opera come un atto di altra autorità, rappresentativo della sussistenza dei presupposti per l'esercizio della potestà medesima e, quindi, come una delle evenienze cui l'ordinamento fa implicitamente riferimento quale possibile condizione perchè l'obbligo di intervenire diventi operante.

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO II

### DATI CONSUNTIVI DELLA GESTIONE DEGLI ENTI LOCALI

#### 1. Andamento della finanza locale nel triennio 1981-1983. Notazioni generali.

Una valutazione dei dati che si riferiscono alla gestione 1983 può utilmente essere inquadrata in una ricognizione, sia pure sommaria, delle tendenze principali che hanno caratterizzato l'andamento della finanza locale nel triennio 1981-1983.

Occorre tuttavia fare qui una premessa di carattere metodologico.

Per quanto riguarda i tre anni in cui la Sezione ha operato si è posto il problema di costituire una base informativa concernente i principali dati di consuntivo relativi a tutti i comuni superiori a 8.000 abitanti, nonché a tutte le amministrazioni provinciali. A questo fine è stato richiesto al Ministero dell'interno di svolgere una rilevazione volta a raccogliere alcuni dati di consuntivo per ciascuno degli enti soggetti all'obbligo di inviare il consuntivo alla Sezione. Dati

il più possibile sintetici ed aggregati.

In particolare, sono stati richiesti per il 1981, 1982 e 1983, i dati relativi agli accertamenti e agli impegni, nonché alle riscossioni e ai pagamenti, facendo distinzione fra gestione dei residui e gestione di competenza, ma non fra parte corrente e parte in conto capitale. Inoltre è stata richiesta la consistenza dei residui attivi e passivi, all'inizio e alla fine dei tre esercizi.

Questa rilevazione, che è stata puntualmente compiuta, costituisce un dato di partenza per la messa a punto di quella base informativa necessaria per costruire metodologie più affinate di esame degli andamenti delle singole gestioni finanziarie. La sinteticità dei dati, la necessità di una loro verifica sulla base di un raffronto con i consuntivi, la necessità di inserire i dati, opportunamente valutati, in un sistema informativo ancora "in fieri", sono motivi che convincono a non utilizzare questi dati nella presente relazione. Del resto, non spettano alla Corte compiti di rilevazione ed elaborazione statistica: piuttosto, per quanto riguarda l'aggregazione dei dati la Corte potrà contribuire alla loro certificazione, se ed in quanto necessaria. Certificazione che può realizzarsi solo attraverso riscontri diretti sui conti degli enti soggetti all'esame della Corte stessa. Anche a tal fine, è

necessario che i conti giungano per tempo, alle scadenze previste dalla legge, in modo da consentire tutte le tempestive verifiche.

In ogni caso il contributo che la Corte é chiamata a dare per la verifica dei dati aggregati può realizzarsi solo in un quadro di collaborazione con le istituzioni specificamente preposte alla rilevazione e al trattamento dei dati statistici. Premesse per tale collaborazione sono state poste con la deliberazione n.1 del 1985 della Corte dei conti - Sezione enti locali -.

In relazione alla norma della legge finanziaria per il 1985 (L. 22 dicembre 1984, n. 887) che prevede l'obbligo di comuni e province di presentare i certificati sui conti consuntivi 1983 e 1984, rispettivamente, entro il 30 giugno e il 20 settembre 1985, secondo il modello da approntare con apposito decreto ministeriale, sentita l'Associazione nazionale dei comuni italiani e l'Unione delle province d'Italia, la Sezione ha ritenuto che debbano essere unificate "in un solo documento tutte le richieste di dati che vengono indirizzate agli enti locali: richieste che altrimenti potrebbero creare difficoltà organizzative e sovraccarico di adempimenti negli enti stessi e che, per le differenti metodologie seguite, potrebbero risultare poco idonee a creare un sistema integrato di informazioni". Sistema che, secondo la Corte, deve essere utile non solo per

gli organi istituzionali che hanno il compito di prendere decisioni in materia di finanza pubblica, ma anche per gli stessi enti locali ai fini di una conoscenza comparata delle gestioni certamente proficua per un miglioramento della loro attività.

Con decreto 16 maggio 1985 del Ministero dell'interno, di concerto con quello del tesoro (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, supplemento ordinario, del 15 giugno 1985) sono stati approvati i modelli dei certificati sui conti consuntivi 1983 e 1984. Essi tengono conto, in un contesto unitario, delle diverse rilevazioni necessarie al Ministero dell'interno, all'Istituto centrale di statistica e alla Corte dei conti - Sezione enti locali -.

L'utilizzazione dei dati che saranno raccolti attraverso detti certificati potrà suggerire opportune forme di collaborazione e confronti di metodo, nel rispetto, ovviamente, delle diverse attribuzioni istituzionali.

Le tendenze che hanno caratterizzato la finanza locale negli ultimi tre anni possono essere ricavate dai dati pubblicati nella "Relazione generale sulla situazione economica del Paese". Ciò vale soprattutto per le amministrazioni provinciali ove non c'è differenza fra l'universo degli enti e il comparto sottoposto alle rilevazioni della Sezione.



L'andamento delle entrate e delle spese correnti delle province in termini di gestione di competenza é sintetizzato nel seguente prospetto (in miliardi di lire):

ENTRATE	1981	1982	1982/81	1983	1983/82
(accertamenti)			%		%
TIT. I	10,4	15,1	+45,1	386,3	+2.458,2
TIT. II	3.158,0	2.923,5	- 7,5	3.137,4	+ 7,3
TIT. III	247,1	242,4	- 2,0	252,7	+ 4,2
TOTALE entrate					
correnti	3.415,5	3.181,0	- 6,9	3.776,4	+ 18,7
SPESE					
(impegni)					
TIT. I	3.280,3	3.140,2	- 4,3	3.584,4	+ 14,1

In ragione dei minori trasferimenti dallo Stato, le entrate correnti delle amministrazioni provinciali sono state inferiori durante il triennio al livello che era stato raggiunto nel 1980 (3.824,7 miliardi). Appare notevole l'aumento, nel 1983, delle entrate tributarie in conseguenza dell'ampliamento del potere impositivo delle province derivante dalla facoltà, generalmente esercitata, di imporre l'addizionale sul consumo della

energia elettrica per usi non abitativi. Statico é stato l'andamento delle entrate extra-tributarie. L'andamento delle spese correnti corrisponde sostanzialmente a quello delle entrate.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale i dati della gestione di competenza sono i seguenti (in miliardi di lire):

	1981	1982	1982/81	1983	1983/82
Spese in			%		%
conto					
capitale	3.006,5	3.369,2	+12,0	4.250,1	+26,1

L'andamento é risultato costantemente crescente dal 1980 al 1983. La misura dell'aumento che era stata nel 1981 del 60%, in confronto all'anno precedente, é stata più modesta nell'82 per poi riprendere in modo sensibile nel 1983.

I dati sull'andamento della finanza comunale che sono riportati nella "Relazione generale sulla situazione economica del Paese" riguardano l'intero universo dei comuni italiani. La Corte ha perciò richiesto all'ISTAT i dati relativi ai comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti; i dati forniti alla Corte comprendono quelli relativi alla sottoclasse degli 8.000-10.000 abitanti quale é stata ricavata scomponen-

do i dati della classe 5.000-10.000 abitanti in modo direttamente proporzionale alla popolazione.

Gli accertamenti e gli impegni di parte corrente, distinti per titoli, sono risultati i seguenti (in miliardi di lire):

Entrate	1981	1982	<u>1982/81</u> %	1983	<u>1983/82</u> %
Tit. I	1.914,3	2.448,1	+27,8	4.304,0	+75,8
Tit. II	13.350,6	14.728,8	+10,3	15.045,0	+ 2,1
Tit. III	2.083,6	2.499,9	+19,9	3.497,5	+39,9
Totale Entrate					
Correnti	17.348,5	219.676,8	+13,4	22.846,5	+16,1
SPESE					
Tit. I	16.005,4	18.889,0	+18,0	21.565,6	+14,1

Raffrontando i dati riportati con quelli relativi alla finanza locale nel suo complesso si osserva che le entrate e le spese di parte corrente relative ai comuni

che hanno popolazione superiore agli 8.000 abitanti rappresentano circa l'80 per cento dei valori totali. Più in dettaglio le percentuali risultano le seguenti:

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
-Entrate tributarie	72,6	77,6	75,4
-Trasferimenti	80,7	81,6	80,5
-Entrate extra-trib.	74,4	77,2	81,2
<u>Totale entrate correnti</u>	<u>78,9</u>	<u>80,5</u>	<u>79,6</u>
Spese di parte corrente	80,1	81,2	80,0

Le spese in conto capitale (tit.II) dei comuni aventi popolazione superiore agli 8.000 abitanti hanno avuto il seguente andamento:

<u>1981</u>	1982	<u>1982/81</u>	<u>1983</u>	<u>1983/82</u>
		%		
19.086,7	26.216,5	+37,3	35.521,5	+35,4

Sui valori totali delle spese in conto capitale dell'intero universo dei comuni i dati riportati rappresentano le seguenti percentuali:

1981	1982	<u>1983</u>
76,5	75,9	75,6

E' utile un confronto fra le percentuali di aumento nel comparto dei comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti e quelle relative all'universo dei comuni. Da tale confronto risulta che già nel 1982 si era verificata nei comuni con oltre 8.000 abitanti una maggiore dinamica delle entrate tributarie, aumentata del 27,8%, mentre nell'intero comparto erano aumentate del 19,5%. Ugualmente maggiore, in termini percentuali, è stato l'aumento delle entrate extratributarie nello stesso 1982 (+19,9% nei comuni oltre gli 8.000 abitanti, +15,5% nel comparto complessivo). Per il resto non si hanno invece differenze altrettanto sensibili.

Il notevole aumento nel 1983 delle entrate proprie sia tributarie (+75,8% in confronto al 1982) che extratributarie (+37,9%), nonché l'aumento sia nel 1982 che nel 1983 delle spese in conto capitale (rispettivamente +37,8% e +35,4%) sono dunque i due fenomeni da rilevare.

A conclusione di queste notazioni generali sulla finanza locale nel triennio è utile riportare alcuni dati che vengono annualmente riferiti dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto generale dello Stato (tabelle alle pagine seguenti).

Si tratta dei dati, desunti dal rendiconto generale secondo la classificazione funzionale, che riguardano i finanziamenti statali agli enti locali (province e

comuni) nel loro complesso. Vengono riportati anche i .  
dati relativi al 1984, essendo utili per una valutazio-  
ne delle più recenti tendenze pluriennali.

IMPEGNI

	1981	1982	1982/81	1983	1983/82	1984	1984/83
Ammortamento mutui e pre- stiti.	3.315,3	3.580,7	+ 8,0	3.681,6	+ 2,8	3.539,5	- 4,0
Acquisto beni e servizi e realizzazione di opere	587,8	122,2	- 79,3	703,3	+ 475,5	747,2	+ 6,0
Trasferimenti veri e propri	17.900,5	15.167,0	- 15,3	17.658,8	+ 16,4	19.958,1	+ 13,0
Totale	21.799,6	18.869,9	- 13,5	22.043,7	+ 16,8	24.244,8	+ 9,9

PAGAMENTI

	1981	1982	1982/81	1983	1983/82	1984	1984/83
Ammortamento mutui e pre- stiti	3.120,1	3.363,4	+ 7,7	3.628,2	+ 7,8	3.537,2	- 3,0
Acquisto beni e servizi e realizzazione di opere	66,8	72,6	+ 8,6	631,2	+ 769,4	663,2	+ 5,0
Trasferimenti veri e propri	13.911,3	12.608,5	- 9,4	13.376,2	+ 6,0	14.270,5	+ 7,0
Totale	17.098,2	16.044,5	- 6,2	17.635,6	+ 9,9	18.470,9	+ 5,0



I dati riportati consentono di cogliere la dinamica dei trasferimenti statali alla finanza locale negli anni più recenti, soprattutto per quanto concerne il rapporto fra la competenza e la cassa. Nei due anni 1983 e 1984 l'aumento dei trasferimenti complessivi a vario titolo effettuati dalla finanza statale a quella locale é stato mediamente del 13,3% in termini di competenza e del 7,5% in termini di cassa. Ciò dopo la diminuzione del 13,5% in termini di competenza e del 6,2% in termini di cassa che si é verificata nel 1982.

I pagamenti sono stati mediamente inferiori agli impegni nella misura del 20% circa, fatta eccezione per il 1982 nel quale la cassa si avvicina alla competenza (ne rappresenta l'85%). Ciò dipende in gran parte dallo stesso sistema di erogazione dei trasferimenti, nonché dalle diverse misure di contenimento usate in termini di impegni e in termini di pagamenti.

Talora le misure di contenimento dei pagamenti possono essere all'origine di aumenti improvvisi e consistenti dei pagamenti in anni successivi (come, ad esempio, l'andamento dei trasferimenti per acquisto di beni e servizi e realizzazione di opere).

La formazione di residui attivi degli enti locali in materia di trasferimenti appare fenomeno da considerare con particolare attenzione in sede di definizione dei rapporti finanziari fra Stato ed enti locali. La

politica di contenimento della spesa andrebbe innanzitutto realizzata in termini di competenza (così come si era cominciato a fare nel 1982) e i trascinamenti dei trasferimenti da uno all'altro esercizio dovrebbero essere limitati solo alle proroghe necessarie per la verifica degli adempimenti dettati dalle regole della buona amministrazione, prima fra tutte la tempestiva approvazione del conto consuntivo, che si pone come condizione per l'erogazione agli enti locali dei trasferimenti statali.

## **2. Situazione economica e significato delle risultanze delle gestioni**

2.1. Situazione economica ed economicità delle gestioni degli enti locali. Preliminarmente all'analisi dei dati relativi alla situazione economica delle amministrazioni provinciali e comunali si ritiene necessario chiarire che l'espressione "situazione economica" nella sua entità positiva o negativa ricavabile dai bilanci degli enti locali, non può essere identificata con la redditività economica quale risulta dai conti economici delle aziende produttive private.

Come nella maggior parte degli enti pubblici non economici, anche negli enti locali le rilevazioni amministrative privilegiano l'aspetto economico. Tutti gli atti di gestione assumono rilievo nel loro aspetto di meri movimenti di denaro, di crediti e debiti dimodochè non sono tenuti nel dovuto conto i riflessi economici che gli atti stessi determinano.

Tale sistema di impostazione delle rilevazioni amministrative negli enti pubblici non economici ed in particolare negli enti locali, viene giustificata con la considerazione sia che il reddito di tali enti deriva prevalentemente, a differenza delle aziende cosiddette "produttive", da "economie esterne" ed è rappresentato essenzialmente da somme di denaro (le entrate degli enti locali, "enti a finanza derivata", infatti sono costituite prevalentemente da contribuzioni dello Stato e da contribuzioni coattive), sia che la massa dei mezzi finanziari raccolti viene destinata al consumo per il soddisfacimento dei bisogni della collettività che difficilmente si offrono a stime e valutazioni di natura economica.

Non può disconoscersi che il movimento finanziario ha rilevanza preponderante nella gestione delle autonomie locali, ma tale constatazione non basta a giustificare la scarsa considerazione che le rilevazioni degli enti locali hanno dell'aspetto economico della gestio-

ne.

Oggi gli enti locali costituiscono una notevole forza economica e, nell'espletamento della funzione pubblica, attuano processi produttivi veri e propri di beni e servizi economici per un'utilità collettiva, contrapponendo raccolta di ricchezza a utilizzazioni erogative.

Come nelle aziende di produzione anche nell'ente pubblico locale di erogazione si ha un impiego di mezzi economici per ottenere un risultato utile, e in entrambi i casi operare economicamente significa scegliere la via che riduce i mezzi da impiegare per raggiungere il risultato utile prefissato.

La conduzione di una gestione razionale negli enti locali, che anche se non perseguono fini di lucro sono tenuti a perseguire fini economici, dovrebbe tendere al raggiungimento dell'equilibrio tra proventi e costi (come nelle imprese di produzione) e cioè al pareggio economico della gestione.

Per ottenere elementi di indirizzo verso una più vantaggiosa gestione, sarebbe auspicabile la previsione per gli enti locali di un conto economico dal quale rilevare la effettiva situazione economica di esercizio che é del tutto differente dalla situazione finanziaria espressa dal rendiconto.

Nel suddetto documento contabile dovrebbero con-

trapporsi tutti gli elementi positivi e negativi che compongono un conto economico (1).

Allo stato attuale (2) la situazione economica degli enti locali viene rilevata dal quadro generale riassuntivo dei risultati differenziali del conto di bilancio e viene ottenuta sottraendo dalle entrate dei primi tre titoli (entrate tributarie, entrate derivanti da contributi e da trasferimenti, entrate extratributarie) le spese correnti, al netto degli ammortamenti, maggiorate delle quote di rimborso del capitale delle rate dei mutui in estinzione.

La situazione economica così ottenuta non corrisponde alla esatta individuazione del risultato economico dell'esercizio.

---

(1) Elementi positivi: proventi, rendite in natura e plusvalenze su realizzi, eventuali utili della gestione di tesoreria, rivalutazione di beni materiali e crediti, svalutazione di debiti, maggiori accertamenti di residui attivi, minori accertamenti di residui passivi.

Elementi negativi: costi, oneri in natura e minusvalenze su realizzi, eventuali perdite della gestione di tesoreria, svalutazione di beni materiali e crediti, ammortamento di beni di uso durevole, minori accertamenti di residui attivi, maggiori accertamenti di debiti.

(2) Vedasi l'articolo 11 del D.P.R. 19/6/1979 n. 421 e il D.M. 23/2/1983 pubblicato nella G.U. n. 78 del 21/3/1983 che ha recentemente disciplinato la struttura del conto del bilancio degli enti locali.

In primo luogo perché non sono prese in considerazione tutte le entrate e tutte le spese dell'ente ma solo quelle correnti e non vengono contrapposte tutte le componenti (positive e negative) necessarie per evidenziare la situazione economica effettiva di un ente.

Inoltre le entrate e le spese correnti rilevate dal conto finanziario non coincidono normalmente in valori con i proventi ed i costi che sono le componenti più significative di un conto economico. Infatti proventi e costi possono verificarsi anche in natura e in variazione dei valori dei cespiti patrimoniali, e, anche quando si verificano in denaro, non è detto che il costo e il provento vengano a coincidere con l'uscita o l'entrata nel medesimo esercizio. In particolare per i costi rara è la coincidenza con le spese: queste ultime riguardano l'onere relativo all'acquisto mentre il costo fa riferimento al consumo del bene.

Costo e spesa coincidono solo nel caso in cui il bene acquistato venga completamente consumato nel corso dell'esercizio. Si verifica, invece, normalmente che alla fine dell'esercizio sussistano delle rimanenze che non trovano riscontro nelle poste della contabilità finanziaria.

In conclusione la situazione economica così come evidenziata nel quadro generale riassuntivo dei risultati differenziali del conto di bilancio, non è piena-

mente idonea a far conoscere lo stato di salute, dal punto di vista economico, dell'ente e, in altri termini, la sua produttività.

2.2. Situazione economica nel vigente sistema di rilevazione amministrativa. La situazione economica degli enti locali, secondo il vigente modello di bilancio adottato in ottemperanza alle prescrizioni del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, viene evidenziata nel quadro generale riassuntivo dei risultati differenziali ed é determinata, come sopra detto, dal confronto tra le entrate dei primi tre titoli del bilancio (entrate correnti) e le spese del titolo I° (spese correnti), al netto dell'ammortamento dei beni patrimoniali, maggiorate delle quote di capitale comprese nelle rate dei mutui in estinzione. Scopo di tale rappresentazione contabile é quello di accertare il grado di autosufficienza dell'ente mettendo in evidenza immediatamente la capacità dell'ente medesimo di fronteggiare con le entrate proprie (di parte corrente) le spese derivanti da cause permanenti e pertanto prevedibili in via continuativa (3).

---

(3) Per una più puntuale efficacia rappresentativa del risultato differenziale sarebbe stato opportuno prevedere che i due termini del confronto fossero depurati delle entrate e delle spese "una tantum", cioè di quelle operazioni gestionali non originate da cause permanenti.

Nell'intento di ridurre il deficit degli enti locali, l'articolo 3 del citato D.P.R. n. 421 del 1979 ha imposto il pareggio della situazione economica come sopra determinata facendo obbligo agli enti medesimi di mantenere un equilibrio fra le entrate dei primi tre titoli e le spese correnti (al netto degli ammortamenti e maggiorate delle quote di capitale comprese nelle rate di rimborso dei mutui).

Trattandosi di enti a "finanza derivata" alla realizzazione del pareggio della parte corrente del bilancio concorrono (oltre alle entrate tributarie ed extra-tributarie) principalmente i trasferimenti di risorse da parte dello Stato. Il sistema dei trasferimenti statali, per effetto delle disposizioni contenute nel D.L. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con modificazioni nella legge 26 aprile 1983, n.131, ha subito a decorrere dal 1983 rilevanti ed opportune innovazioni volte a conferire maggiore responsabilità agli amministratori degli enti locali. Il trasferimento non è più quantificato "a posteriori" per differenza fra le entrate e le uscite (cosidetto pareggio garantito), ma è preventivamente determinato sulla base di parametri certi, cosicché l'ente è vincolato al contenimento delle spese entro il limite delle entrate previste (cosidetto pareggio economico).

Il sistema di pareggio "economico" verso il quale



si é orientata la legislazione, risponde non più ad una logica puramente contabile (come si verifica col sistema del pareggio garantito), ma ad una logica di tipo economico nella quale sono coinvolti gli amministratori degli enti locali i quali devono operare, nei limiti lasciati alla loro discrezionalità dalla normativa vigente, con scelte razionali e produttive (4).

2.3. Dati relativi alla situazione economica delle amministrazioni provinciali. I dati sulla situazione economica delle amministrazioni provinciali, intesa nel significato sopra indicato, mettono in evidenza che un'alta percentuale di amministrazioni non riesce a far fronte con le entrate tributarie, da trasferimenti ed extratributarie, alle spese correnti di carattere permanente e prevedibile.

Per molti enti l'equilibrio tra entrate e spese di parte corrente, formalizzato nel bilancio di previsione, non viene mantenuto a consuntivo con evidente sostanziale violazione del disposto del citato art. 3 del D.P.R. n. 421 del 1979.

Dagli atti acquisiti riguardanti 87 amministrazioni

---

(4) Per quanto riguarda la situazione economica intesa come "risparmio pubblico" si rinvia al cap. VI paragrafo n. 3.

ni provinciali sul totale di 92 (5), risulta che, nel 1983, la situazione economica si presenta a consuntivo di segno negativo per 12 amministrazioni, in pareggio per 6 e in attivo per 69 (6).

Fra le amministrazioni provinciali di città capoluogo di regione presentano una situazione economica negativa le amministrazioni di Napoli, Bologna e Venezia.

Da un'analisi a carattere regionale risulta che la regione con la più alta percentuale di amministrazioni provinciali con situazione economica negativa é la Campania (con 2 province con situazione economica di segno negativo su 5 = 40%) seguita dall'Emilia Romagna (2 su 8 = 25%), dalla Sardegna (1 su 4 = 25%), dall'Abruzzo (1 su 4 = 25%), dalle Marche (1 su 4 = 25%) e dalla Toscana (2 su 9 = 22,22%).

---

(5) I dati sono stati rilevati in parte dai bilanci consuntivi, qualora questi siano pervenuti alla Sezione, ed in parte da documenti trasmessi dal Ministero dell'interno.

(6) Le seguenti amministrazioni provinciali hanno chiuso il bilancio 1983 con una situazione economica negativa per gli importi a fianco indicati: Vercelli (-L. 317 mil.), Sondrio (-L. 305 mil.), Venezia (-L. 2.666 mil.), Piacenza (-L. 375 mil.), Grosseto (-L. 88 mil.), Siena (-L. 51 mil.), Ascoli Piceno (-L. 541 mil.), Teramo (-L. 412 mil.), Caserta (-L. 1.179 mil.), Napoli (-L. 1.998 mil.), Sassari (-L. 839 mil.), Bologna (-L. 122 mil.).

Le regioni che non presentano amministrazioni provinciali con situazione economica negativa per il 1983 sono : il Friuli Venezia Giulia, l'Umbria, il Molise, la Basilicata, la Sicilia, la Liguria (mancano tuttavia i dati relativi all'amministrazione di La Spezia), il Lazio (mancano i dati relativi all'amministrazione di Latina) e la Calabria (mancano i dati relativi alle amministrazioni di Cosenza e Reggio Calabria).

Non dissimile da quella del 1983 si presenta la situazione delle amministrazioni provinciali alla chiusura dell'esercizio finanziario 1981. In tale anno gli enti con situazione economica di segno negativo sono 12, di segno positivo 70, in pareggio 5.

Nell'arco temporale 1981-1983, l'anno intermedio 1982 é quello che evidenzia il più alto squilibrio negativo della parte corrente dei bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali.

Alla chiusura dell'esercizio 1982 infatti 24 amministrazioni su 87 (pari al 27,58%) riportavano una situazione economica negativa, 60 una situazione positiva e 3 enti raggiungevano il pareggio.

2.4. Dati relativi alla situazione economica delle amministrazioni comunali. Non molto diversa da quella delle amministrazioni provinciali si presenta la

situazione economica dei comuni.

Dall'esame degli atti riguardanti 1.165 comuni, rispetto ai 1.230 aventi popolazione superiore agli 8.000 abitanti, risulta che il 19,48% degli enti presenta, a consuntivo 1983, uno squilibrio negativo tra entrate e spese correnti (al netto degli ammortamenti e maggiorate delle quote di capitale dei mutui in estinzione)(7).

Infatti alla chiusura dell'esercizio finanziario 1983 ben 227 amministrazioni comunali registrano una situazione economica di segno negativo, 56 di pareggio e 882 una situazione con saldo attivo (8).

- 
- (7) Anche i dati relativi ai comuni sono stati rilevati sia dai consuntivi, pervenuti in numero molto inferiore a quello degli enti considerati, sia da documenti trasmessi dal Ministero dell'interno e predisposti sulla base dei verbali di chiusura.
- (8) I seguenti comuni capoluogo di regione hanno riportato a consuntivo 1983 una situazione economica di segno negativo per l'importo a fianco indicato: Roma (-L.30.862 mil.), Potenza (- L. 1.106 mil.). I seguenti comuni capoluogo di regione hanno riportato a consuntivo 1983 una situazione economica di segno positivo per l'importo a fianco indicato: Aosta (L. 644 mil.), Torino (L.16.996 mil.), Genova (L. 5.274 mil.), Milano(L.49.618 mil.), Trento (L.4.892 mil.), Bolzano (L. 8.418 mil.), Trieste (L.217 mil.), Venezia (L. 1.683 mil.), Bologna (L.6.331 mil.), Firenze (L.15.498 mil.), Perugia (L.10.857 mil.), Ancona (L.1.038 mil.), L'Aquila (L.207 mil.), Campobasso (L.429 mil.), Napoli (L.11.956 mil.), Bari (L.10.460 mil.), Catanzaro (L.66.914 mil.), Palermo (L.1.931 mil.), Cagliari (L.3.387 mil.).

Peggiori, rispetto al 1983, sono i risultati registrati nel 1982 (con 258 comuni con situazione economica negativa - pari al 22,14% delle amministrazioni esaminate -, 59 in pareggio e 848 con saldo positivo) mentre l'esercizio 1981 risulta quello con la più bassa percentuale di enti con situazione economica di segno negativo (116 comuni con situazione negativa - pari al 9,95% delle amministrazioni esaminate -, 44 in pareggio e 1.005 con situazione positiva).

Dai dati sopra esposti si rileva che, nel triennio 1981-1983, la situazione economica globale dei comuni peggiora in maniera rilevante nel 1982 rispetto al 1981 (in analogia a quanto constatato precedentemente per le amministrazioni provinciali) e conferma il peggioramento nel 1983 alla chiusura del quale si assesta sui valori negativi (anche se lievemente inferiori) del 1982.

Il fenomeno del saldo negativo della parte corrente del bilancio, anche se esteso a comuni di tutte le regioni italiane (ad eccezione della sola Valle d'Aosta il cui unico comune, Aosta, ha registrato in tutti e tre gli anni considerati una situazione economica di segno positivo), si verifica in maniera più accentuata fra i comuni di alcune regioni come la Calabria (6 comuni con situazione economica negativa nel 1983 su 10 di cui si hanno i dati = 60%), l'Abruzzo (con 9 su 26 = 34,61%), l'Umbria (con 5 su 19 = 26,31%), il Molise

(con 1 su 4 = 25%), la Lombardia con 46 su 187 = 24,59%), il Piemonte (con 18 su 75 = 24%) e la Liguria (con 6 su 26 = 23,07%).

#### 2.5. Considerazioni sulle risultanze delle gestioni.

Dai dati sopra esposti appare evidente che un elevato numero di amministrazioni (provinciali e comunali) non raggiunge al termine dell'esercizio finanziario quelle finalità perseguite dal legislatore con l'emanazione del più volte citato art. 3 del D.P.R. n. 421 del 1979 sul pareggio della parte corrente del bilancio, finalità che possono sintetizzarsi nella necessità della copertura delle spese di carattere continuativo e permanente attraverso le entrate proprie per evitare il formarsi di un deficit di esercizio ovvero, in alternativa, il travaso antieconomico di entrate per investimento a copertura di spese correnti.

Le cause dello squilibrio fra le entrate e le spese correnti possono variare da ente a ente così come variano gli enti che nei diversi esercizi chiudono i

bilanci con una situazione economica negativa (9).

Tuttavia alcune cause di carattere generale si ritiene di poterle individuare nella non sempre corretta predisposizione dei bilanci di previsione, nella imprevedibile lievitazione in corso di esercizio dei prezzi di alcuni beni e servizi in ispecie nel periodo preso in considerazione 1981-1983, nell'aumento della spesa per il personale dipendente e nell'aumento globale dell'indebitamento con mutui il più delle volte perfezionati, a più alto costo, con istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti. Altre cause di carattere contingente ed occasionale, oltre a quelle sopra indicate, possono aver dato luogo in concreto, in par-

- 
- (9) Fanno eccezione alcuni enti per i quali la situazione economica negativa è diventata quasi fisiologica (risultando negativa in tutti e tre gli anni presi in esame: 1981, 1982 e 1983) e sui quali si fa riserva di una più approfondita indagine. Fra tali enti si segnalano:  
le seguenti amministrazioni provinciali: Vercelli, Venezia, Piacenza, Teramo e Bari;  
e le seguenti amministrazioni comunali: Canelli (Piemonte), Cesano Boscone, Giussano, Varedo, Chiari, Carpenedolo, Goito, Dalmine (Lombardia), Spilimbergo (Friuli V. Giulia), Montebelluna, Spinea, Cairo Montenotte (Liguria), San Casciano in Val di Pesa, Piombino (Toscana), Bastia (Umbria), Potenza Picena (Marche), Bitonto, Cerignola, San Giovanni Rotondo, Veglie, Ginosola (Puglia), Roseto degli Abruzzi, Silvi (Abruzzo), Carinola, Boscotrecase, Ischia, Massalubrense, Forio, Vietri sul mare, Teggiano (Campania), Cutro, Filadelfia (Calabria), Mussomeli, Termini Imerese (Sicilia), Terralba (Sardegna).

ticolari casi, al saldo negativo dei dati della situazione economica.

E' evidente comunque che il fenomeno diffuso dello squilibrio negativo della parte corrente del bilancio consuntivo (10) é indice di accumulo netto di deficit degli enti locali che, se non eliminato con opportuni e pronti rimedi, non può che nuocere all'intrapreso processo di risanamento dell'economia e all'eliminazione delle cause dell'inflazione.

2.6 Analisi degli interventi secondo le categorie economiche. Dal punto di vista contabile non vi é dubbio che l'ente, raggiungendo a consuntivo il pareggio della parte corrente del bilancio, specialmente se accompagnato dal pareggio della gestione globale, riduce o al-

---

(10) Il fenomeno é anche più diffuso di quanto appaia dai consuntivi. Sulla base dell'esperienza maturata nell'esame dei singoli conti necessita infatti far presente che non sempre il dato della situazione economica, rilevabile dal quadro dei risultati differenziali, allegato al consuntivo, risulta rispondente alla realtà. Spesso gli enti, al fine di raggiungere il pareggio della parte corrente, aumentano fittiziamente l'entrata corrente inserendo fra le sue poste entrate che dovrebbero trovare sistemazione tra le entrate in conto capitale (come ad esempio i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni amministrative, ovvero la vendita dei loculi cimiteriali) e diminuiscono la spesa corrente imputando in conto capitale spese che attengono alla parte corrente del bilancio.



meno non fa aumentare il deficit del settore pubblico, ma il perseguimento del pareggio sovente non significa di per sé buon andamento e produttività della gestione.

Infatti l'ente al fine di realizzare l'equilibrio contabile, ben potrebbe ridurre la spesa in settori essenziali per la comunità lasciandola immutata in settori di scarso rilievo sociale.

In tali casi l'equilibrio raggiunto non implica una situazione sana della finanza locale, in quanto gli enti non realizzano con efficacia quelle attività che costituiscono la loro effettiva ragione d'essere ed il sistema degenera in un meccanismo di riparto di elargizioni senza che ad esso corrisponda un flusso adeguato di servizi per la collettività.

Sarebbe necessaria allora un'analisi economica per i singoli settori di intervento, il che riesce oltremodo difficile, considerata la struttura prettamente finanziaria dei dati esposti nei consuntivi degli enti locali.

Un'analisi economica attendibile, infatti, non può essere basata su dati meramente finanziari e non può essere effettuata efficacemente in mancanza di idonei sistemi di rilevazione dei fenomeni economici connessi con i dati finanziari e di opportuni parametri di raffronto.

Tenuto conto dell'attuale struttura del conto con-

suntivo, é sembrata tuttavia utile, in ordine alla composizione della spesa, un'analisi degli interventi per le categorie economiche 1<sup>e</sup> e 2<sup>a</sup>, riguardanti rispettivamente le spese per il personale e quelle per acquisto di beni e servizi, accompagnata da una valutazione sulle incidenze delle suddette categorie sul totale della spesa corrente in termini di impegni.

Si é ritenuto di svolgere l'indagine sulle categorie 1<sup>e</sup> e 2<sup>a</sup>, che, per volume di impegni, assorbono il 70,11% del totale della spesa corrente delle amministrazioni provinciali esaminate e il 67,94% del totale della spesa corrente delle amministrazioni comunali prese in considerazione, trascurando le altre categorie di spesa in quanto meno significative ai fini di valutazioni sull'andamento delle gestioni. L'indagine é riferita alla gestione di competenza 1983.

Considerata la rigidità delle spese per il personale la suddetta analisi è stata ritenuta idonea ad offrire indici relativi alla misura in cui gli enti siano riusciti a sottrarsi al condizionamento della parte più rilevante delle spese consolidate, destinando una cospicua parte dei mezzi a disposizione per spese di acquisto di beni e servizi.

a) Amministrazioni provinciali.

Sono stati esaminati i dati relativi a 74 amministrazioni provinciali sulla base degli elementi in pos-

sesto.

Con riferimento alle anzidette amministrazioni l'ammontare complessivo delle spese correnti di competenza impegnate risulta essere pari a 2.893.518 milioni di lire. Di tale importo 1.103.080 milioni risultano impegnati per spese di personale (pari al 38,12% del totale della spesa corrente) mentre 925.521 milioni sono stati impegnati per acquisto di beni e servizi (pari al 31,99% del totale della spesa corrente).

Il discostarsi dalle citate medie percentuali globali degli enti esaminati assume spesso una diretta relazione fra le due categorie di spese, nel senso che l'aumento della percentuale di spese impegnate per il personale corrisponde ad una diminuzione della percentuale delle spese per acquisto di beni e servizi e viceversa. Aggregando i dati globali per regioni (cfr. prospetto nella pagina seguente) risulta che il suddetto fenomeno dell'aumento della spesa per il personale accompagnato dalla diminuzione della spesa per acquisto di beni e servizi si registra nelle seguenti regioni (11):

---

(11) L'aggregazione appare molto significativa con riferimento alle regioni rappresentate al 100% o in misura di poco inferiore.

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI  
 SPESE CORRENTI SECONDO LA CLASSIFICAZIONE ECONOMICA  
 (importi espressi in milioni di Lire)

R E G I O N I	TOTALE AMMI- NISTRAZIONI PROVINCIALI ESAMINATE.	IMPEGNI DI COMPETENZA CATEGORIE 1° E 2°				%
		TOTALE SPESA CORRENTE	PERSONALE	ACQUISTO BENI E SERVIZI	%	
PIEMONTE.....	5	300.059	117.006	93.615	33,99	31,20
LOMBARDIA.....	9	457.239	175.314	147.884	38,34	32,34
LIGURIA.....	4	124.462	60.207	33.817	48,37	27,17
FRIULI V. GIULIA..	3	45.813	19.137	12.586	41,77	27,47
VENETO.....	6	197.801	72.791	67.714	36,80	34,23
EMILIA-ROMAGNA....	8	269.069	93.894	85.160	36,75	31,65
TOSCANA.....	8	188.731	83.751	50.256	44,38	26,63
UMBRIA.....	2	60.257	26.755	16.314	44,40	27,07
MARCHE.....	3	92.329	33.221	35.936	35,98	38,92
LAZIO.....	3	221.314	72.219	72.098	32,63	32,58
ABRUZZO.....	4	93.123	45.626	33.576	49,00	36,06
MOLISE.....	1	14.057	7.865	5.251	55,95	37,36
CAMPANIA.....	1	55.233	11.585	12.964	20,97	23,47
PUGLIA.....	4	347.677	89.103	107.312	25,34	30,87
BASILICATA.....	2	45.297	20.940	15.405	46,23	34,01
CALABRIA.....	2	92.341	35.971	38.963	38,95	42,15
SICILIA.....	7	235.133	109.115	81.512	46,41	34,67
SARDEGNA.....	2	53.583	24.580	15.158	45,87	28,29
T O T A L E	74	2.893.518	1.103.080	925.521	38,12	31,99

Piemonte (impegni personale 38,99%, impegni acquisto beni e servizi 31,20%), Liguria (impegni personale 48,37%, impegni per acquisto di beni e servizi 27,17%), Friuli Venezia Giulia (impegni personale 41,77%, impegni acquisto beni e servizi 27,47%), Toscana (impegni personale 44,38% , impegni acquisto beni e servizi 26,63%), Umbria (impegni personale 44,40%, impegni acquisto beni e servizi 27,07%), Sardegna (impegni personale 45,87%, impegni acquisto beni e servizi 28,29%).

Le regioni che hanno invece registrato una diminuzione della spesa per il personale accompagnata da un aumento della spesa per l'acquisto di beni e servizi (sempre rispetto alle percentuali medie) sono: il Veneto (impegni personale 36,80%, impegni acquisto beni e servizi 34,23%), le Marche (impegni personale 35,98%, impegni acquisto beni e servizi 38,92%) e il Lazio (impegni personale 32,63%, impegni per acquisto beni e servizi 32,58%).

I più elevati livelli di spesa per il personale si sono avuti in Molise (55,95%), Abruzzo (49%), Liguria (48,37%), Sicilia (46,41%), Basilicata (46,23%), Sardegna (45,87%), Umbria (44,40%) e Toscana (44,38%).

Le più basse percentuali di spesa per acquisto di beni e servizi si sono registrate in Campania (23,47%), in Toscana (26,63%), in Umbria (27,07%), in Liguria (27,17%), in Friuli Venezia Giulia (27,47%) e in Sarde-

gna (28,29%).

In un rapporto comparativo fra le singole gestioni, rispetto al dato medio relativo agli impegni in materia di personale (38,12% del totale della spesa corrente), registrano un livello notevolmente elevato le amministrazioni provinciali di Livorno (61,36%), Arezzo (58,07%), Ragusa (57,61%), Campobasso (55,95%), Siracusa (54,95%), Mantova (54,38%), Trapani (52,86%), Enna (52,63%), Gorizia (52,60%), Massa-Carrara (52,21%), Potenza (52,13%), Caltanissetta (51,12%), La Spezia (51,10%), Pisa (51,08%), Teramo (50,90%).

Fra le amministrazioni con bassa percentuale di impegni in materia di acquisto di beni e servizi rispetto al dato medio (31,99% del totale della spesa corrente) si segnalano: Livorno (18,12%), Ravenna (20,73%), Lucca (21,90%), Piacenza (22,11%), Bari (23,43%), Caserta (23,47%), Como (24,29%), Pisa (24,91%).

#### b) Amministrazioni comunali

I dati presi in considerazione riguardano 102 comuni (sul totale dei 151 comuni scelti come campione per la relazione) dei quali si è in possesso degli elementi richiesti dall'indagine.

L'ammontare globale delle spese correnti di compe-

tenza impegnate relativo ai suddetti comuni, risulta essere di 10.680.169 mil. dei quali 4.253.212 mil. (pari al 39,82%) sono stati impegnati per spese di personale e 3.002.938 milioni (pari al 28,12%) per spese di acquisto di beni e servizi.

E' interessante notare che l'indice medio della spesa per il personale dei comuni esaminati (39,82%) è superiore a quello della stessa categoria di spesa delle amministrazioni provinciali (38,12%) mentre l'indice medio della spesa per acquisto di beni e servizi dei comuni (28,12%) è inferiore a quello relativo alla analoga categoria delle amministrazioni provinciali (31,99%).

Da un'analisi comparata fra singole gestioni risulta che per molte amministrazioni comunali la spesa per il personale assorbe oltre la metà del totale della spesa corrente come per i comuni di Meldola( 66,97%), Ferrandina (65,50%), Agrigento (63,78%), Siracusa (62,64%), Castellammare di Stabia (61,99%), Caltanissetta (58,91%), Avellino (58,58%), Salerno (58,32%), Gorizia (57,95%), Pescara (57,05%), Arezzo (56,65%), Portomaggiore (55,31%), Trieste (55,01%), Siena (53,70%), Urbino (53,65%), Bari (52,61%), L'Aquila (52,25%), Matera (52,19%), Imola (51,46%), Grosseto (51,45%), Novara (51,35%), Vicenza (51,30%), Isernia (50,47%).

Fra le altre amministrazioni comunali con elevato livello di spesa per il personale si citano: Cesena (49,86%), Messina (49,85%), Reggio Calabria (49,33%), Rovigo (49,29%), Pavia (49,22%), Bologna (49,20%), Casoria (49,15%), Pistoia (48,57%), Aosta (48,39%), Macerata (47,54%), Pisa (47,17%), Venezia (47,07%).

Come per le amministrazioni provinciali anche per molti comuni l'alto livello di spesa per il personale coincide con l'abbassamento della percentuale di spesa destinata all'acquisto di beni e servizi.

Rispetto all'indice medio del 28,12% i seguenti comuni, sopra citati per l'alta percentuale di spesa per il personale, registrano un basso livello di spesa impegnata per l'acquisto di beni e servizi: Gorizia (16,58%), Trieste (23,13%), Imola (23,41%), Vicenza (23,92%), Meldola (24,06%), Siena (24,09%), Castellammare di Stabia (24,54%), Cesena (25,24%), Bari (25,70%), Ferrandina (25,83%), Reggio Calabria (26,10%), Portomaggiore (26,15%), L'Aquila (26,15%), Pavia (26,75%), Arezzo (27,40%), Casoria (27,44%), Siracusa (27,49%).

Fra gli altri comuni con bassa percentuale di spesa destinata all'acquisto di beni e servizi si citano: Rimini (20,36%), Roma (20,71%), Ferrara (21,19%), Milano (21,92%), Pozzuoli (22,27%), Firenze (22,28%), Ancona (23,30%), Pisa (24,57%), Piacenza (24,89%), Treviso



(25,24%), Genova (25,62%), Parma (26,02%). Ad eccezione di Roma, Milano, Piacenza, Parma e Rimini, tutti gli altri comuni citati registrano, insieme alla bassa percentuale di spesa per l'acquisto di beni e servizi, una percentuale di spesa per il personale superiore al dato medio del 39,82%.

Anche per le amministrazioni comunali è sembrata utile un'aggregazione dei dati a carattere regionale (cfr. prospetto nella pagina seguente).

Dalla suddetta aggregazione risulta che i più elevati livelli di impegni per il personale si registrano in Sicilia (54,08%), Abruzzo (53,03%), Campania (52,28%), Friuli Venezia Giulia (50,73%), Molise (50,47%), Calabria (49,33%), Puglia (49,08%), Valle d'Aosta (48,39%), Basilicata (47,60%), Marche (46,36%) e Veneto (45,07%), mentre le percentuali più basse di impegni per l'acquisto di beni e servizi si sono avute nel Lazio (21,31%), nel Friuli Venezia Giulia (25,93%), nella Calabria (26,10%) e nella Lombardia (26,90%).

L'indagine che precede conferma che il livello della spesa per il personale, che costituisce la parte più rilevante delle spese con carattere di rigidità e indilazionabilità, condiziona in maniera determinante gli enti nel riparto della spesa corrente fra le altre categorie economiche ed in particolare riduce i mezzi a disposizione per l'acquisto di beni e servizi.

**AMMINISTRAZIONI COMUNALI**  
**SPESA CORRENTE SECONDO LA CLASSIFICAZIONE ECONOMICA**  
(importi espressi in milioni di Lire)

R E G I O N I	TOTALE AMMI- NISTRAZIONI COMUNALI ESAMINATE.	IMPEGNI DI COMPETENZA CATEGORIE 1° E 2°				
		TOTALE SPESA CORRENTE	PERSONALE	§	ACQUISTO BENI E SERVIZI	§
VALLE D'AOSTA.....	1	15.829	7.660	48,39	6.524	41,22
PIEMONTE.....	5	961.556	384.569	38,99	337.676	35,12
LOMBARDIA.....	21	2.486.760	893.280	35,92	668.976	26,90
TRENTINO A. ADIGE.	1	65.040	29.255	46,98	23.664	36,38
LIGURIA.....	4	677.256	295.584	43,65	183.198	27,05
FRIULI V. GIULIA..	4	222.467	112.858	50,73	57.683	25,93
VENETO.....	6	698.659	314.853	45,07	240.552	34,43
EMILIA-ROMAGNA....	19	1.159.738	430.170	42,27	359.234	30,98
TOSCANA.....	10	902.342	396.100	43,90	250.198	27,73
UMBRIA.....	1	80.977	29.939	36,97	34.183	42,21
MARCHE.....	4	99.564	46.160	46,36	27.262	27,38
LAZIO.....	4	2.283.480	724.627	31,73	486.527	21,31
ABRUZZO.....	3	112.509	59.662	53,03	32.155	28,58
MOLISE.....	1	6.980	3.523	50,47	2.218	31,78
CAMPANIA.....	7	271.986	142.192	52,28	87.709	32,25
PUGLIA.....	3	258.790	127.010	49,08	73.484	28,40
BASILICATA.....	3	65.483	31.167	47,60	24.780	37,84
CALABRIA.....	1	72.688	35.854	49,33	18.971	26,10
SICILIA.....	4	238.065	128.749	54,08	87.944	36,94
<b>T O T A L E</b>	<b>102</b>	<b>10.680.169</b>	<b>4.253.212</b>	<b>39,82</b>	<b>3.002.938</b>	<b>28,12</b>

2.7 Passività pregresse. Nella precedente relazione si sono esposte le tipologie di irregolarità di gestione emerse dall'esame dei conti consuntivi degli enti locali.

Di queste varie irregolarità, in base all'esame condotto sulla gestione del 1983, viene in evidenza soprattutto il fenomeno della imputazione di passività arretrate ad apposito o appositi capitoli di spesa. Permane, unitamente a questo, il fenomeno, emergente da comunicazione dei comitati di controllo, della imputazione in sanatoria di spese pregresse alla competenza di esercizio successivo.

Come già avvertito lo scorso anno, di quest'ultimo fenomeno non risulta possibile o quasi una quantificazione che è stata, invece, tentata per le passività pregresse. Su 747 consuntivi esaminati sono state rilevate spese per passività pregresse dell'importo di 53.567 milioni che concernono la gestione di 182 enti locali.

L'entità finanziaria globale del fenomeno porta a constatare che non si tratta di una fisiologica evenienza di gestione che può portare a marginali mancate registrazioni di impegni nell'anno di competenza, ma di slittamento all'esercizio successivo di oneri ai quali non si è potuto far fronte con le disponibilità esistenti. Ciò è confermato dall'attenuarsi se non sparire

nel quadro delle irregolarità di gestione delle eccedenze di impegni rispetto ai fondi previsti, il che in anni passati costituiva evenienza frequente. Evidente che il rispetto dei vincoli di bilancio si attua, così, solo formalmente, che anzi se ne viola il pacifico principio della competenza.

Conserva, quindi, validità l'osservazione, già formulata lo scorso anno, del rischio di un progressivo aumento, senza interventi correttivi, dell'importo degli oneri trasferiti ad esercizio successivo, rischio che appare essersi verificato se rispondono a verità recenti indicazioni degli organi di informazione circa una situazione che si va riproducendo degli enti locali assediati da creditori.

### **3. Avanzi e disavanzi di competenza e di amministrazione.**

**3.1 Caratteri della disciplina normativa.** L'avanzo o disavanzo di amministrazione, rilevabile dal quadro dei "risultati complessivi della gestione" del conto consuntivo, nel vigente sistema contabile degli enti locali, assume particolare rilievo in quanto l'esercizio

finanziario di competenza è collegato con gli esercizi precedenti ed il punto di collegamento è dato proprio dall'avanzo o disavanzo di amministrazione (12).

Gli enti infatti sono vincolati alla redazione di un bilancio di previsione di competenza "misto", essendo tenuti ad iscrivere come prima voce, che precede le

---

(12) Come è noto per avanzo o disavanzo sia di competenza che di amministrazione si intende il netto finanziario attivo o passivo della gestione riferito rispettivamente all'esercizio in corso (di competenza) o all'esercizio in corso e a quelli precedenti (di amministrazione).

In particolare l'avanzo o disavanzo di competenza si desume dalla differenza tra le somme riscosse ed i residui attivi (ovvero entrate accertate) da una parte e le somme pagate ed i residui passivi (ovvero spese impegnate) dall'altra.

La determinazione dell'avanzo o disavanzo di amministrazione scaturisce dalla somma algebrica degli stessi componenti utilizzati per l'avanzo o disavanzo di competenza (riscossioni, pagamenti, residui attivi, residui passivi) con la differenza che per il risultato di amministrazione vengono presi in considerazione i dati relativi alla gestione di competenza ed alla gestione dei residui degli anni precedenti.

Cosicchè l'avanzo o disavanzo di amministrazione è rappresentato dalla somma algebrica del fondo di cassa e dei residui attivi e passivi. In particolare il fondo di cassa è determinato dal risultato differenziale della gestione di cassa, cioè dalla differenza fra le somme riscosse e quelle pagate sulla competenza e sui residui. La cifra in tal modo determinata va integrata con un ulteriore risultato differenziale che è costituito dalla differenza tra l'importo dei residui attivi e quello dei residui passivi entrambi derivanti sia dalla gestione di competenza che dalla gestione dei residui.

voci d'entrata, l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente o come prima voce, che precede le voci della spesa, il disavanzo di amministrazione.

Cosicchè il netto finanziario della gestione precedente va ad incidere sulla gestione finanziaria successiva. Nel caso di disavanzo di amministrazione la presenza di un tale valore negativo indica che la gestione finanziaria precedente trasferisce un onere a carico del futuro esercizio, onere al cui finanziamento l'ente è obbligato.

Infatti ai sensi del 3° comma dell'art. 3 bis del D.L. 28 febbraio 1983, n. 55, come modificato dalla legge di conversione 26 aprile 1983, n. 131, "il finanziamento del disavanzo di amministrazione accertato in sede di rendiconto deve essere obbligatoriamente assicurato con il ricorso ai mezzi ordinari di bilancio".

Nel caso invece che la gestione finanziaria si chiuda con un "avanzo di amministrazione" questo andrà a vantaggio dell'esercizio successivo. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione tuttavia non è incondizionato essendo l'ente tenuto a rispettare al riguardo una serie di vincoli. Innanzitutto l'avanzo deve essere decurtato dell'importo dei residui passivi dichiarati perenti, importo che diventa indisponibile e che deve essere accantonato per soddisfare le richieste dei creditori (art. 3 bis, secondo comma, D.L. n. 55 del 1983).

L'avanzo di amministrazione così decurtato e divenuto disponibile è soggetto poi a specifici vincoli di destinazione.

Ai sensi del citato articolo 3 bis, primo comma, del D.L. n. 55 del 1983, l'avanzo di amministrazione può essere destinato:

- a) al finanziamento di spese "una tantum" o di investimento;
- b) al finanziamento di eventuali passività relative ad esercizi pregressi;
- c) al finanziamento di spese correnti in sede di assestamento del bilancio di previsione da effettuare entro il 30 novembre ai sensi dell'art. 14 del D.P.R. 19 giugno 1979, n.421.

E' da far presente inoltre che delle somme dell'avanzo di amministrazione, come sopra destinate, non si può disporre durante l'esercizio se non quando sia dimostrata, con la deliberazione che approva il consuntivo del precedente esercizio, la loro effettiva disponibilità ed a misura che l'avanzo stesso venga realizzato (T.U.L.C.P. del 1934, art. 307, 2° comma).

Poichè, come sopra detto, l'avanzo o disavanzo di amministrazione (sulla cui determinazione influisce l'avanzo o disavanzo di competenza) va a incidere sulla gestione finanziaria futura, sarebbe auspicabile che i conti consuntivi degli enti locali non presentassero

disavanzi di amministrazione da risanare nell'esercizio successivo.

Per il raggiungimento di tale fine sarebbe necessario che gli enti locali si adoperassero per il risanamento degli eventuali disavanzi di amministrazione, come imposto dalla normativa vigente, e contemporaneamente perseguissero una politica volta al conseguimento del pareggio a consuntivo, della gestione di competenza. Per quest'ultima è disposto dall'art.3, primo comma, del D.P.R. 19 giugno 1979, n.421, che "il bilancio di previsione deve essere deliberato in pareggio" ed, al fine di evitare l'aumento indiscriminato della spesa corrente, è fatto obbligo, sempre in sede di previsione (secondo comma del citato art. 3), che alle spese correnti (al netto degli ammortamenti e maggiorate delle quote di capitale delle rate dei mutui in ammortamento), si provveda con le entrate dei primi tre titoli (entrate correnti).

Il conseguimento del pareggio della gestione di competenza, oltre che in sede di previsione anche alla chiusura di ogni esercizio e non soltanto per la parte corrente ma per l'intero bilancio, eviterebbe il formarsi di disavanzi di amministrazione perchè dall'accumulo di netti finanziari passivi delle varie gestioni di competenza deriva principalmente il deficit di amministrazione della finanza locale.



3.2 Risultanze finali delle gestioni delle amministrazioni provinciali. Tracciati i concetti e le norme che disciplinano gli istituti in argomento, passando all'analisi concreta dei risultati finali delle gestioni di competenza e di quelli di amministrazione delle province nel triennio 1981-1983, cioè a cominciare dall'anno in cui questa Sezione è stata investita del controllo referente sulle gestioni degli enti locali, un dato certo emerge dalla lettura degli atti in possesso della Sezione: le amministrazioni provinciali chiudono i consuntivi con un'alta percentuale di disavanzi di competenza (31,03% nel 1983) ed una bassissima percentuale di disavanzi di amministrazione (1,15% nel 1983) (13).

Sono stati esaminati i dati (14) relativi a n. 87

---

(13) Le seguenti amministrazioni provinciali di città capoluogo di regione hanno chiuso la gestione 1983 con un avanzo di amministrazione per l'importo a fianco indicato:

Roma (31.962 mil.); Milano (4.205 mil.); Torino (13.578 mil.); Genova (2.526 mil.); Palermo (50.226 mil.); Firenze (12.827 mil.); Napoli (4.381 mil.); Bologna (1.720 mil.); Venezia (1.839 mil.); Trieste (265 mil.); Bari (18.730 mil.); Cagliari (18.392 mil.); Ancona (5.922 mil.); Perugia (422 mil.); Potenza (566 mil.); L'Aquila (2.997 mil.); Campobasso (1.328 mil.).

(14) I dati sono stati rilevati non soltanto dai bilanci consuntivi pervenuti alla Sezione in numero inferiore a quello degli enti presi in considerazione, ma anche da documenti trasmessi dal Ministero dell'interno predisposti sulla base dei verbali di chiusura.

amministrazioni provinciali (su un totale di 92) e dagli stessi si rileva che ha chiuso la gestione 1983 con un disavanzo di amministrazione la sola provincia di Catanzaro (15) mentre risultano essere state rispettivamente 3 e 4 le amministrazioni che hanno presentato un disavanzo di amministrazione nel 1981 e nel 1982.

Diversa appare la situazione per i risultati di competenza.

La gestione 1983 si è chiusa con un disavanzo di competenza per n. 31 amministrazioni provinciali (fra le quali i capoluoghi di regione: Roma, Milano, Genova, Napoli, Bologna, Firenze, Venezia, Palermo, Ancona, L'Aquila e Campobasso)(16), con un pareggio per la sola amministrazione provinciale di Matera e con un avanzo per n. 55 amministrazioni provinciali (fra le quali i capoluoghi di regione: Torino, Trieste, Bari, Cagliari,

---

(15) Il disavanzo di amministrazione dell'amministrazione provinciale di Catanzaro, per il 1983, è stato pari a 7.885 milioni.

(16) Le seguenti amministrazioni provinciali di città capoluogo di regione hanno chiuso la gestione 1983 con un disavanzo di competenza per l'importo a fianco indicato:  
Roma (12.541 mil.); Milano (3.257 mil.); Napoli (1.968 mil.); Genova (1.869 mil.); Firenze (1.687 mil.); L'Aquila (1.791 mil.); Campobasso (101 mil.); Ancona (271 mil.); Bologna (1.121 mil.); Venezia (3.191 mil.); Palermo (1.931 mil.).

Perugia, Potenza e Catanzaro) (17).

Le regioni che presentano la più alta percentuale di amministrazioni provinciali in disavanzo di competenza per la gestione 1983 sono le Marche (con tre province in disavanzo su quattro), il Veneto (con quattro su sei), l'Abruzzo (con due su quattro), e il Molise (con una su due), mentre non presentano nessuna provincia in disavanzo di competenza le regioni del Friuli Venezia Giulia, dell'Umbria, della Puglia e della Basilicata.

Nell'arco temporale 1981-1983 si constata tuttavia una leggera flessione del fenomeno del disavanzo di competenza: mentre infatti nel 1981 le amministrazioni provinciali in disavanzo erano 33 e nel 1982 35, nel 1983 sono scese a 31.

3.3 Risultanze finali delle gestioni delle amministrazioni comunali. Anche per questa categoria di enti, in analogia a quanto già affermato per le amministrazioni provinciali, i dati in possesso della Sezione

---

(17) Le seguenti amministrazioni provinciali di città capoluogo di regione hanno chiuso la gestione 1983 con un avanzo di competenza per l'importo a fianco indicato: Torino (19 mil.); Trieste (493 mil.); Bari (241 mil.); Cagliari (1.477 mil.); Perugia (94 mil.); Potenza (392 mil.); Catanzaro (220 mil.).

evidenziano il fenomeno dell'alta percentuale dei disavanzi di competenza in contrapposizione alla bassa percentuale dei disavanzi di amministrazione.

Sulla base degli atti riguardanti 1.165 comuni, su un totale di 1.230, i cui bilanci consuntivi sono soggetti al controllo di questa Sezione, risulta che la gestione di competenza 1983 si è chiusa con un avanzo di amministrazione per 1.048 comuni, con un pareggio per 26 e con un disavanzo per 91 amministrazioni comunali (18).

Tra i comuni che hanno chiuso i consuntivi 1983 con un avanzo di amministrazione figurano la maggior parte delle grandi città italiane e tutti i capoluoghi di regione, ad eccezione di Milano e Napoli (19).

Anche dall'analisi cronologica 1981-1982-1983

---

(18) Anche questi dati sono stati rilevati non solo dai bilanci consuntivi, pervenuti alla Sezione in numero notevolmente inferiore, ma altresì da documenti trasmessi dal Ministero dell'interno e predisposti sulla base dei verbali di chiusura.

(19) I seguenti comuni, capoluogo di regione, hanno chiuso la gestione 1983 con un avanzo di amministrazione per l'importo a fianco riportato:  
Roma (46.654 mil.); Torino (48.613 mil.); Genova (21.340 mil.); Palermo (194.708 mil.); Firenze (27.267 mil.); Bologna (11.500 mil.); Venezia (25.690 mil.); Bari (8.068 mil.); Trieste (2.151 mil.); Cagliari (9.096 mil.); Perugia (3.299 mil.); Ancona (1.038 mil.); Potenza (1.403 mil.); Catanzaro (3 mil.); Aosta (1.062 mil.); L'Aquila (78 mil.); Campobasso (1.338 mil.).

dell'andamento delle gestioni, sempre per quanto riguarda il risultato di amministrazione, risulta che i comuni tendono ad una crescente normalizzazione dei risultati finali evitando il trasferimento ad esercizi futuri di oneri da ripianare.

Infatti, su 1.165 comuni, chiudono le gestioni con un avanzo di amministrazione 1.003 comuni nel 1981, 1.034 nel 1982 e, come sopra indicato, 1.048 nel 1983.

Le gestioni in disavanzo risultano 117 nel 1981, 97 nel 1982 e 91 nel 1983. Tra queste ultime figurano quelle di Napoli tra i capoluoghi di regione e quelle di Pisa, Avellino e Trapani tra i capoluoghi di provincia (20).

Il pareggio è presentato da 45 comuni nel 1981, da 34 nel 1982 e da 26 nel 1983: tra questi ultimi Milano, Montecatini Terme, Olbia, Venosa, Nola, Nicosia, Porto Torres. I primi tre comuni citati hanno conseguito il pareggio anche nelle gestioni 1981 e 1982 (21).

Da un'analisi a carattere regionale risulta che la regione con la più alta percentuale di comuni con disa-

---

(20) I dati consuntivi 1983 del comune di Napoli presentano in assoluto il più alto disavanzo di amministrazione, pari a 139.138 milioni.

(21) Sul significato della situazione di pareggio e sulla diminuzione del numero degli enti con tale risultato di amministrazione si fa riserva di ulteriori accertamenti.

vanzo di amministrazione è la Campania (24 comuni in disavanzo su 121 = 19,83%) seguita dall'Abruzzo (3 su 23 = 11,53%) dal Lazio (6 su 58 = 10,34%) dalla Lombardia (17 su 187 = 9,09%) dal Veneto (8 su 97 = 8,24%) e dalla Sicilia (8 su 125 = 6,4%).

Le regioni che non presentano nessuna amministrazione comunale in disavanzo d'amministrazione, oltre alla Valle d'Aosta (che ha un solo comune), sono il Trentino Alto Adige, le Marche, il Molise e la Basilicata.

Se i risultati di amministrazione globalmente considerati possono ritenersi positivi, altrettanto non può dirsi dei risultati finanziari delle gestioni di competenza. Questi infatti, sia visti nell'arco triennale 1981-1983, sia considerati con riferimento alla sola gestione 1983, si offrono a valutazioni più pessimistiche.

Nell'esercizio finanziario 1983, su 1.165 comuni presi in considerazione, 715 hanno chiuso la gestione di competenza con un avanzo, 40 con un pareggio e ben 410 (pari al 35,19%) con un disavanzo.

Non dissimile si presenta la situazione per gli anni precedenti 1981 e 1982. Infatti le amministrazioni comunali con disavanzo di competenza risultano 406 nel 1981 e 429 nel 1982, quelle con gestione in avanzo sono state 711 nel 1981 e 690 nel 1982.

Fra le amministrazioni comunali che nel 1983 hanno riportato a consuntivo un avanzo di competenza figurano le seguenti più importanti città d'Italia: Roma, Milano, Napoli, Palermo, Firenze, Bologna, Trieste, Cagliari, Padova, Verona, Trento, Aosta, Modena, Livorno, Lucca, Carrara, Lecce, Taranto, L'Aquila, Pescara, Campobasso, Salerno, Messina e Siracusa (22).

Fra i comuni che invece hanno riportato un disavanzo si citano: Torino, Genova, Bari, Venezia, Catania, Potenza, Perugia, Bolzano, Ancona, Pisa, Mantova, Varese, Belluno, Ferrara, Parma, Savona, Imperia, Siena, Ascoli Piceno, Latina, Viterbo, Chieti, Teramo e Sassari (23).

Fra i comuni con pareggio nella gestione di competenza 1983 si segnalano: Catanzaro, Terni, Foggia e Ragusa.

---

(22) I seguenti comuni capoluogo di regione, hanno chiuso la gestione 1983 con un avanzo di competenza per l'importo a fianco indicato:

Roma (41.259 mil.); Milano (31.072 mil.); Napoli (11.427 mil.); Palermo (24.479 mil.); Bologna (2.326 mil.); Trieste (797 mil.); Cagliari (480 mil.); Aosta (432 mil.); L'Aquila (167 mil.); Campobasso (400 mil.); Firenze (15.498 mil.).

(23) I seguenti comuni capoluogo di regione hanno chiuso la gestione 1983 con un disavanzo di competenza per l'importo a fianco indicato:

Torino (26.244 mil.); Venezia (11.281 mil.); Genova (9.151 mil.); Bari (1.038 mil.); Potenza (3.908 mil.); Ancona (2.142 mil.); Perugia (3.242 mil.).

La regione che presenta, proporzionalmente, il più alto numero di comuni in disavanzo di competenza risulta il Trentino Alto Adige (7 amministrazioni in disavanzo su 11 con una percentuale del 63,63%) seguita dalla Calabria (6 su 10 = 60%; i dati di questa regione si riferiscono alla sola provincia di Catanzaro non essendo pervenuti quelli relativi alle province di Reggio Calabria e Cosenza), dalla Lombardia (95 su 187 = 50,80%), dall'Abruzzo (11 su 26 = 42,30%), dal Friuli Venezia Giulia (10 su 27 = 37,03%) e dalla Puglia (45 su 119 = 37,81%).

Ad eccezione della Valle d'Aosta (con unico comune esistente) nelle altre regioni risultano amministrazioni con disavanzo di competenza per il 1983.

3.4 Considerazioni conclusive. L'analisi dei dati relativi alle gestioni di competenza e di amministrazione delle amministrazioni provinciali e comunali mette in risalto, come precedentemente evidenziato, a fronte di risultati genericamente negativi delle gestioni di competenza, situazioni globalmente positive dei risultati di amministrazione.

Tenuto conto che le risultanze finali di amministrazione derivano dalla somma algebrica dei dati della gestione di competenza e della gestione dei residui,



risulta evidente che, attraverso la gestione dei residui, gli enti riescono a riequilibrare i conti negativi delle gestioni di competenza. E' fenomeno infatti diffuso quello di enti che presentano consuntivi con avanzi di amministrazione pur avendo disavanzi anche rilevanti nella gestione di competenza, cosicchè le risultanze finali dei conti stessi risultano chiaramente influenzate dalle gestioni dei residui degli anni precedenti.

Tutto ciò non può che nuocere alla chiarezza dei conti degli enti anche perchè la gestione dei residui si offre ad operazioni contabili, intese a determinare i risultati di amministrazione (24).

Il riaccertamento dei residui è una delle leve su cui si può agire per modificare il risultato di amministrazione. Spesso viene constatato un divario notevole tra l'ammontare iniziale dei residui, iscritti nel bilancio di previsione, e l'ammontare degli stessi riaccertati durante la gestione fino alla data di approvazione del consuntivo.

Fattori obiettivi possono obbligare alla modifica

---

(24) L'applicazione dell'istituto della perenzione amministrativa, ad esempio, con il quale vengono eliminati dal conto residui passivi di notevole ammontare, al cui rifinanziamento gli enti sono tenuti successivamente a provvedere nel caso non infrequente di reclamo dei creditori, va attentamente valutato per le gestioni in disavanzo.

dei dati iniziali dei residui per adeguarli a sopravvenute realtà; tuttavia qualora tali modifiche non siano obiettivamente operate, il riaccertamento dei residui in corso di esercizio e specialmente quello effettuato con la stessa delibera di approvazione del consuntivo appare significativo in specie quando esistono, come spesso si constata, strette relazioni tra il variare del saldo dei residui attivi e passivi prima e dopo i riaccertamenti con rilevante scarto a favore dei residui attivi e apprezzabile saldo positivo dell'operazione.

Risulta altresì palese che le devianze operate dalla gestione dei residui sono in stretta correlazione con il loro ammontare complessivo. Tanto più alto è l'accumulo di residui tanto più incontrollabile diventa la loro gestione.

Purtroppo la realtà dimostra il costante aumento del volume dei residui sia attivi che passivi nonostante la loro revisione straordinaria disposta dall'art. 29 del D.L. 7 maggio 1980, n. 153 con conseguente ripianamento dei disavanzi di amministrazione al 31 dicembre 1977.

Anche la gestione di competenza è spesso oggetto di operazioni contabili di dubbia liceità rivolte a modificare i risultati di gestione e di amministrazione: come il trasporto ad esercizi successivi di pagamenti

relativi a impegni già assunti e non formalizzati con conseguente fittizia diminuzione della spesa (che non figura tra i residui passivi della gestione) ovvero gli accertamenti di dubbia realizzabilità con conseguente poco realistico aumento dell'entrata (che figura fra i residui attivi della gestione).

Da quanto detto emerge che il raggiungimento del pareggio a consuntivo cui gli enti devono tendere non risulta sempre garantito in concreto dalle risultanze del conto.

Il pareggio, l'avanzo o il disavanzo sia di competenza che di amministrazione possono considerarsi effettivi quando siano state osservate nella loro sostanza le norme che regolano gli accertamenti e gli impegni delle entrate e delle spese, mentre l'avanzo o il disavanzo di amministrazione risultante dal conto consuntivo è tanto più vicino alla realtà quanto più gli enti si sono legittimamente avvalsi dello strumento del riaccertamento dei residui offerto dall'ordinamento per controllare le effettive possibilità di riscossione e le effettive necessità di pagamento dei residui medesimi.

Infine la considerevole entità delle variazioni di bilancio rilevata dall'esame dei conti e il divario notevole tra i dati di previsione iniziale e i dati riportati a consuntivo mettono in luce l'esigenza, già

evidenziata nella relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali per l'anno 1981, "che i risultati di amministrazione e quelli di competenza non possono continuare ad essere oggetto di constatazioni ex post, ma con appositi strumenti normativi sia previsto che il pareggio, ove compromesso dallo svolgersi della gestione, sia assicurato con misure adeguate: in altri termini, che le gestioni vengano tenute con costante attenzione ai risultati consuntivi".

**4. Indagini sui dati finanziari e regole normative rilevanti per la gestione 1983.**

In sede di adozione del piano delle rilevazioni relative alla gestione finanziaria 1983 delle amministrazioni provinciali e comunali (25) sono stati individuati tre livelli che appaiono funzionali alle valutazioni della Corte: aggregazione dei dati finanziari, analisi comparata di campioni rappresentativi delle gestioni relativi a specifici comparti ed esami dei conti consuntivi dei singoli enti.

---

(25) Deliberazione n.13 del 26 luglio 1984. Cfr. anche Cap.I, paragrafo 3, della presente relazione.

Le presenti notazioni concernono i primi due livelli rinviandosi - per quanto riguarda il terzo - ad altra esposizione della presente relazione (26).

Una prima serie di indagini riguarda i dati relativi alle entrate e spese globali emergenti dal consuntivo, raffrontate con quelli di previsione, al fine di accertare da un lato che il prescritto pareggio del bilancio a preventivo (art. 1, primo comma, della legge n. 131 del 1983) ove compromesso dallo svolgersi della gestione, sia assicurato con misure adeguate anche a consuntivo (27), e dall'altro di offrire elementi di valutazione sui risultati espressi in termini di accertamenti ed impegni a fronte degli equilibri tra risorse ed impieghi esposti nelle previsioni.

Altra serie di indagini concerne la gestione dei residui (28) e l'indicazione del loro ammontare globale all'inizio ed alla scadenza dell'esercizio, al fine di evidenziare i fenomeni di accumulo o di smaltimento e l'influenza esplicata da tale gestione nella determinazione del risultato d'esercizio (avanzo o disavanzo d'amministrazione) destinato a sua volta ad influenza-

---

(26) Cfr. volume III della presente relazione.

(27) Deliberazione n.15 del 22 ottobre 1984, pagg. 16 e segg.

(28) Sull'argomento cfr. anche: Relazione sulla gestione finanziaria 1981 degli enti locali.

re la gestione finanziaria dell'esercizio successivo.

In ordine alle scelte di spesa, che assumono particolare rilevanza nel triennio 1983-1985 caratterizzato da una più certa e valida quantificazione degli interventi dello Stato sulla finanza locale, particolare attenzione è stata dedicata all'indagine sulla spesa corrente al fine di accertare in quale misura le risorse disponibili abbiano consentito agli enti di fronteggiare le erogazioni originate da cause permanenti e quindi prevedibili in via continuativa.

Nel comparto delle spese di investimento l'indagine sui dati relativi risulta finalizzata, prevalentemente, a determinare il livello di indebitamento degli enti in relazione alle specifiche disposizioni dettate in materia dagli articoli 9, 10 e 13 della legge n. 131 del 1983.

Analisi sono state altresì condotte sui dati globali relativi ai servizi a domanda individuale al fine di valutare l'osservanza dei particolari vincoli stabiliti dall'art. 6 della normativa richiamata.

Non sono mancate, infine, rilevazioni globali sull'organizzazione dei servizi e sulla gestione del personale, al fine di accertare l'ottemperanza, da parte degli enti, alla vigente normativa ed, in particolare, al D.P.R. n. 343 del 1983 che approva l'accordo relativo al periodo 1° gennaio 1983 - 31 dicembre 1984.

Nell'ambito del secondo livello di analisi accertamenti specifici sono stati avviati sia in settori per i quali una indagine è già stata iniziata (altre entrate proprie degli enti alla luce della specifica normativa prevista dalla citata legge n. 131 del 1983) sia in altri comparti, quali l'acquisizione ed urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, anche in riferimento all'art. 14 della predetta normativa sulla finanza locale.

#### 5. Trasferimenti statali e regionali.

In un sistema di finanza derivata, connotato essenziale delle amministrazioni provinciali e comunali, l'analisi della gestione finanziaria degli enti non può prescindere da talune notazioni sui trasferimenti statali e regionali che rappresentano le principali fonti di finanziamento degli enti medesimi ed assumono tipologie differenziate di seguito indicate (29).

---

(29) La relazione al Parlamento 1983 sul rendiconto generale dello Stato (vol.II, pag.59) indica in 17.658,718 miliardi l'ammontare degli impegni assunti per concorso dello Stato nel finanziamento dei bilanci provinciali e comunali. Dai dati forniti dal Ministero dell'Interno risulta che gli impegni assunti allo stesso titolo ammontano a 15.576,860 miliardi, ma va tenuto presente che

5.1 Trasferimenti ordinari. In via ordinaria per il 1983 competono a comuni e province contributi statali complessivamente pari a quelli del 1982 con l'aggiunta dei mezzi straordinari utilizzati nello stesso anno. Tale criterio, stabilito dall'art. 2 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55 con le modifiche apportate dalla legge di conversione 26 aprile 1983, n. 131, segue l'impostazione della normativa per la finanza locale 1982, bloccando il flusso dei trasferimenti ordinari al livello dell'anno precedente, allo scopo di limitare, da un lato, la dipendenza degli enti locali dallo Stato e di consentire, dall'altro, a quest'ultimo una più certa quantificazione dell'intervento nella finanza locale (30).

I dati relativi alle amministrazioni provinciali evidenziano trasferimenti ordinari per complessivi 2.563 miliardi, di cui 1.078 (42,06%) destinati ad enti delle regioni settentrionali, 870 (33,94%) ad enti delle regioni meridionali e insulari e 614 (23,95%) ad amministrazioni delle regioni centrali.

---

tale importo si riferisce soltanto a province e comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti, come previsto dall'art. 13 della legge n. 51 del 1982, istitutivo dell'apposita Sezione della Corte.

(30) Per il calcolo dei trasferimenti ordinari cfr. anche gli artt. 8 della legge n. 547 del 1983 e 15 della legge n. 730 del 1984 (legge finanziaria 1984).



Per le amministrazioni comunali tali trasferimenti ammontano a 11.532 miliardi, di cui 5.073 (43,99%) assegnati ad enti delle regioni settentrionali, 3.702 (32,10%) ad enti delle regioni meridionali e insulari e 2.758 (23,91%) ad amministrazioni delle regioni centrali.

I dati stessi evidenziano quindi una pressochè identica percentuale di trasferimenti ordinari, sia per le province che per i comuni, in favore, rispettivamente, di enti del nord, del centro e del sud.

Per quanto riguarda la distribuzione di tali risorse nell'ambito di ciascuna regione si fa riferimento ai prospetti di cui all'allegato 3.

5.2 Fondi perequativi. I notevoli squilibri nella dotazione media di risorse, evidenziati sia tra enti di piccole dimensioni ed enti di grandi dimensioni, sia tra enti della stessa dimensione situati nella stessa o in diversa regione, aveva indotto il legislatore fin dal 1981 ad adottare una politica di perequazione sulla base della spesa corrente pro capite ritenuta fortemente rappresentativa della capacità complessiva dell'ente a produrre servizi pubblici adeguati alle sempre maggiori esigenze dei cittadini.

Tale indirizzo, proseguito nel 1982, si è consoli-

dato nel 1983 (art. 4 della legge n. 131 del 1983) con la previsione di tre fondi perequativi per i comuni - in relazione alla diversa consistenza demografica degli enti - e di un fondo per le province, da ripartire tra le amministrazioni la cui spesa corrente pro capite originariamente prevista nel bilancio 1981 era inferiore alla media nazionale (v. allegato 4).

Delle 92 amministrazioni provinciali soltanto 15 hanno beneficiato della ripartizione dello specifico fondo perequativo per un importo complessivo di 36.803 mil.: di tali enti la maggior parte appartiene alle regioni settentrionali (31), sei alle regioni meridionali ed insulari (32) ed uno solo alle regioni centrali (33).

Diversa la situazione per le amministrazioni comunali.

Infatti su 1230 enti ben 362 hanno beneficiato di contributi perequativi per complessivi 294.000 mil.: dal punto di vista geografico sono maggiormente rappresentati comuni delle regioni meridionali e insulari

---

(31) Bergamo, Como, Cremona, Milano, Varese, Belluno, Rovigo e Vicenza con contributi per 26.140 mil. (71,03%).

(32) Caserta, Brindisi, Potenza, Catanzaro, Caltanissetta e Nuoro con contributi pari a 10.185 mil. (27,67%).

(33) Pescara.

(34), mediamente quelle delle regioni settentrionali (35) e scarsamente quelle delle regioni centrali (36).

I dati stessi evidenziano quindi una prevalente partecipazione ai fondi perequativi delle amministrazioni provinciali delle regioni settentrionali ed, inversamente, una maggiore rappresentatività ai fondi stessi delle amministrazioni comunali delle regioni meridionali ed insulari.

Tale differenziazione trova fondamento, principalmente, nei diversi indici di scostamento della spesa corrente pro capite registrati per l'esercizio 1981 dagli enti stessi rispetto alla media nazionale, in relazione al criterio -stabilito dal quarto comma della norma in esame- della ripartizione dei fondi ad iniziare dagli enti che si trovino più lontani rispetto alla media nazionale (37).

---

(34) 205 enti e contributi per 215.661 mil. (73,35%).

(35) 113 enti e contributi per 48.564 mil. (16,52%).

(36) 44 enti e contributi per 29.492 mil. (10,13%).

(37) Gli indici di rispondenza della spesa corrente pro capite rispetto alla media nazionale oscillano per le amministrazioni provinciali da un minimo di 24,26% (Cremona) ad un massimo di 94,67% (Bergamo); per le amministrazioni comunali da un minimo di 11,79% per Gussago (BS) ad un massimo di 74,38% per S. Antimo (NA). Sui criteri di calcolo della spesa corrente pro capite cfr. anche l'art. 5 della normativa in esame.

5.3 Trasferimenti statali a consuntivo. La richiamata normativa sulla finanza locale per il 1983 prevede (art. 7) la corresponsione da parte dello Stato agli enti locali di trasferimenti a consuntivo finalizzati, da un lato, a garantire ai comuni entro limiti predeterminati, il gettito della sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati (SOCOF), a rimborsare, dall'altro, agli enti stessi parte delle rate dei mutui il cui ammortamento inizia nel 1983.

Per quanto riguarda la prima finalità, la norma in esame disciplina l'impostazione dei bilanci dei comuni che abbiamo deliberato l'applicazione della Socof, prevedendo l'iscrizione in entrata di un importo percentuale dei trasferimenti statali ordinari correlato all'aliquota dell'imposta deliberata (38): rispetto a tale previsione il gettito non conseguito viene corrisposto, a consuntivo, dallo Stato.

Anche per quanto concerne la seconda finalità (oneri dei mutui il cui ammortamento inizia nel 1983) la percentuale del relativo rimborso è correlata all'ali-

---

(38) 5,2%-7,8%-10,4% o 13% a secondo che l'aliquota deliberata sia dell'8% - 12% -16% o 20%.  
Sull'argomento confronta anche il cap. V.

quota della Socof deliberata (39).

Per le province che abbiano deliberato l'applicazione dell'addizionale sul consumo dell'energia elettrica è prevista l'iscrizione in bilancio di un importo pari al 13% (14% per le province del mezzogiorno) dell'ammontare dei trasferimenti statali ordinari, incrementato di una somma corrispondente alle rate dei mutui il cui ammortamento inizia nel 1983: ove il gettito accertato risulti inferiore alle previsioni la differenza viene corrisposta a consuntivo dallo Stato.

I dati relativi alle amministrazioni provinciali evidenziano trasferimenti per complessivi 194.361 mil. di cui 96.211 (49,50%) destinati ad enti delle regioni meridionali ed insulari, 49.728 (25,59%) a enti delle regioni centrali e 48.422 (24,91) ad enti delle regioni settentrionali.

Per le amministrazioni comunali va rilevato che, a fronte di trasferimenti per complessivi 917.800 mil., 321.424 (35,03%) risultano assegnati ad enti delle regioni settentrionali, 312.578 (34,02%) ad enti delle regioni meridionali ed insulari e 283.798 (30,93%) ad enti delle regioni centrali.

---

(39) 40%-60%-80% o 100% delle rate dei mutui in relazione alle già indicate aliquote del 8%-12%-16% o 20%.

I dati stessi rispecchiano il maggiore livello di indebitamento delle amministrazioni provinciali del meridione e delle isole, sicchè tali enti - trovandosi nelle condizioni prescritte dal citato art. 7 della legge n. 131 del 1983 - hanno potuto beneficiare di trasferimenti a consuntivo d'importo all'incirca pari a quello globale delle province del centro-nord.

Per quanto riguarda le amministrazioni comunali non emergono scostamenti rilevanti tra le somme destinate ad enti delle regioni settentrionali e quelle assegnate ad enti delle regioni centrali e meridionali: quelli esistenti possono trovare giustificazione da un lato nel diverso grado di attivazione della Socof da parte di ciascun comune e dall'altro nel differenziato livello di indebitamento delle amministrazioni comunali.

Per quanto concerne la distribuzione di tali risorse nell'ambito di ciascuna regione si fa riferimento ai prospetti di cui all'allegato 3.

**5.4 Trasferimenti regionali.** L'articolo 8 della legge n. 131 del 1983, a conferma dell'analoga disposizione contenuta nell'articolo 4 della legge n. 51 del 1982

(40), disciplina i trasferimenti regionali per le spese attinenti alle funzioni già esercitate dalle regioni ed attribuite a province e comuni dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

La norma stabilisce che le regioni debbono comunicare entro il 30 aprile 1983 a ciascun ente l'importo spettante per le spese attinenti a tali funzioni: in caso di mancato adempimento province e comuni sono autorizzati ad iscrivere in entrata nei propri bilanci un importo pari al contributo regionale assegnato per il 1982 maggiorato del 13%.

La norma stessa dispone poi che le regioni - qualora non abbiano regolato diversamente la materia con apposita legge - sono tenute a corrispondere agli enti locali entro il 30 giugno 1983 un contributo pari a quello spettante per il 1982 incrementato del 13%.

In sostanza, quindi, la mancata emanazione entro il 30 giugno di una specifica legge regionale conferisce automaticamente agli enti il diritto all'aumento del 13% sui trasferimenti del 1982.

I dati e gli elementi richiesti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari regio-

---

(40) Cfr.: Relazione sulla gestione finanziaria 1981 degli enti locali, pagg. 259 e segg.

nali - circa la concreta applicazione della norma in esame nei confronti di tutte le amministrazioni provinciali e comunali non sono pervenuti alla Corte in tempo utile per la predisposizione della relativa analisi.

Tale analisi è stata conseguentemente limitata ai soli dati numerici relativi agli enti campione e cioè a 10 amministrazioni provinciali ed a 101 amministrazioni comunali (v. allegato 5) ma non è stato possibile acquisire elementi conoscitivi in ordine all'osservanza dei termini del 30 aprile e 30 giugno 1983 da parte delle singole regioni o alla diversa ipotesi di una specifica disciplina regionale della materia.

I dati stessi evidenziano per le province trasferimenti per complessivi 150.607 mil., di cui 136.839 mil. (pari al 90,85%) destinati ad enti delle regioni meridionali ed insulari (41) e 13.768 mil. (pari al 9,55%) ad enti delle regioni centrali (42).

I trasferimenti oscillano da un minimo di 160 mil. per Trapani ad un massimo di 99.255 mil. per Bari.

Per le amministrazioni comunali va osservato che, a fronte di trasferimenti per complessivi 1.905.075 milioni, 1.275.375 mil. (66,92%) risultano assegnati ad

---

(41) Caltanissetta, Oristano, Bari, Catania, Trapani, Avellino e Palermo.

(42) Rimini, Isernia e Rieti.



enti delle regioni settentrionali, 534.273 mil. (28,03%) ad enti delle regioni centrali, 95.423 mil. (5%) ad enti delle regioni meridionali ed insulari.

Sotto il profilo demografico i trasferimenti stessi presentano le seguenti oscillazioni:

- da un minimo di 117 mil. (Novi di Modena) ad un massimo di 1.924 mil. (Meldola - FO) per i comuni della 5<sup>a</sup> classe demografica;
- da un minimo di 113 mil. (S.Croce sull'Arno - PI) ad un massimo di 2.214 mil. (Urbino - PS) per quelli della 6<sup>a</sup> classe;
- da un minimo di 218 mil. (Parabiago - MI) ad un massimo di 6.045 mil. (Pordenone) per quelli della 7<sup>a</sup> classe;
- da un minimo di 223 mil. (Latina) ad un massimo di 13.158 mil. (Pozzuoli- NA) per quelli della 8<sup>a</sup> classe;
- da un minimo di 132 (Forlì) ad un massimo di 9.199 mil. (Reggio Calabria) per quelli della 9<sup>a</sup> classe;
- da un minimo di 2.355 mil. (Venezia) ad un massimo di 15.176 mil. (Trieste) per quelli della 10<sup>a</sup> classe;
- da un minimo di 6.867 mil. (Genova) ad un massimo di 1.136.012 mil. (Milano) per quelli dell'11<sup>a</sup> classe.

I dati stessi evidenziano trasferimenti regionali che rappresentano, mediamente, il 12% delle entrate correnti (a fronte di trasferimenti statali che ne rap-

presentano, sempre mediamente, il 68%) sicchè il complesso delle risorse finanziarie proveniente da trasferimenti costituisce per gli enti locali, di massima, l'80% delle entrate stesse.