

CAPITOLO III

GESTIONE 1983 DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

1. **Significato dei dati finanziari globali delle gestioni di competenza: rapporti tra previsioni e accertamenti; rapporti tra previsioni e impegni;**

La normativa virente fa obbligo a province e comuni di redigere ed approvare ogni anno il proprio bilancio preventivo, che, come è noto, costituisce il documento contabile (economico e giuridico), fondamentale per la loro attività gestoria, ponendosi anche come autorizzazione e limite delle operazioni finanziarie che gli enti medesimi svolgono durante l'anno.

Per dettato normativo, dunque, il bilancio ha cadenza annuale e deve essere deliberato in pareggio; tuttavia, non si può non porre mente al fatto che esso rappresenta solo un segmento di un'attività che si dispiega nel tempo senza soluzione di continuità. Di tale continuità il legislatore delegato ha inteso tener con-

to, infatti, quando con l'art. 1 del D.P.R. n. 421 del 1979, ha imposto a gran parte degli enti locali di redigere anche il bilancio pluriennale, da raccordarsi con i tempi previsti dalla regione nell'ambito della quale gli enti stessi operano.

Con il bilancio annuale di previsione, gli amministratori locali individuano i fatti di gestione che ritengono di dover porre in essere per conseguire gli interessi pubblici affidati alla loro cura. Trattasi, in sostanza, di una sorta di "planning" aziendale, che - ancorchè soggetto a determinati vincoli imposti dall'ordinamento giuridico - abbraccia tutti i settori di attività dell'ente. Detti settori vengono singolarmente esaminati e valutati dall'ente medesimo, tenendo presenti i due diversi aspetti finanziari della gestione, cioè la spesa e l'entrata, correlando questa a quella avendo riguardo agli obiettivi da conseguire.

Ora, prima di esaminare i fatti di gestione oggetto del presente paragrafo, si ritiene opportuno fare una premessa d'ordine generale per una migliore intelligenza dei dati che saranno di seguito esposti e delle considerazioni che in relazione ad essi verranno formulate.

Anzitutto, devesi precisare che l'indagine prende in considerazione, per le province, i dati di previsione delle entrate e delle spese, raffrontati con quelli

relativi, rispettivamente, agli accertamenti ed agli impegni, ed esamina gli scostamenti tra questi e quelli sulla base delle cifre risultanti dai certificati di bilancio, che - giova precisarlo - riguardano un campione di 92 province rispetto ad un universo di 95.

Orbene, l'esame di tali cifre è condotto, in questa sede, esclusivamente per trarre indicazioni circa il "buon andamento" dell'attività gestoria degli enti, pur nella consapevolezza che la relativa indagine presenta non poche difficoltà, dato che in genere non sempre è possibile individuare precisi parametri di giudizio, risultando al riguardo piuttosto vago anche il riferimento allo stesso "buon andamento" contenuto nel 1° comma dell'art. 97 della Costituzione.

Perchè una indagine di questo tipo possa utilmente essere condotta, occorre che ogni ente - sia esso pubblico o privato - abbia provveduto, in una fase previa, ad indicare i propri programmi o progetti operativi ed i criteri per la verifica dei risultati, adoperandosi affinché la realizzazione di siffatti programmi si svolga con il minore dispendio di risorse e col massimo risultato.

Per quanto attiene agli enti locali, ciò avviene in buona misura con la redazione del bilancio di previsione. In sostanza, come già avanti precisato, le valutazioni e le scelte politiche, economiche e finanziarie

delle province sono contenute in detto documento, che sotto molti aspetti è un vero e proprio programma operativo e costituisce la guida per le attività gestionali di un intero anno.

Ora, se nella fase della concreta attuazione delle previsioni di bilancio - cioè in sede di accertamento delle entrate e di impegno della spesa - i risultati finanziari ottenuti si discostano in misura rilevante da quanto era stato previsto, non pare dubbio che gli scostamenti medesimi possano costituire uno degli elementi sintomatici di non "buon andamento" di gestione. Certo, non si ignora che varie cause possono negativamente influire su tali risultati, ma, in linea generale, l'indicato parametro si appalesa idoneo a consentire un giudizio abbastanza vicino alla realtà.

Sulla base di tali premesse teoriche, è stato ricavato un quadro generale riassuntivo, nel quale figurano i dati di previsione e quelli di consuntivo (e relativi scostamenti tra questi e quelli) delle 92 province esaminate e aggregate nelle quattro classi previste dalla legge n. 131 del 1983. Ne sono risultati, sia per le entrate che per le spese, quattro indici medi di scostamento - uno per classe, oltre a quello medio nazionale - i quali sono del seguente ordine di grandezza:

	Entrate	Spese
province della I classe	- 15,43%	- 18,72%
" " II "	- 13,81%	- 14,50%
" " III "	- 8,31%	- 8,72%
" " IV "	- 18,15%	- 18,18%
tasso medio di scostamento naz.le	- 12,83%	- 13,60 %

Da siffatta situazione si evince che le valutazioni effettuate in sede di previsione si sono dimostrate inattendibili rispetto alla fase di attività concreta, nelle misure percentuali sopra riportate.

Da tali percentuali - che, si rammenta, costituiscono dati medi - si registrano rilevanti scostamenti - in senso negativo e in senso positivo, rispetto alla media - per le seguenti province appartenenti alla I classe:

- a) Gorizia (-64,65% per le entrate e -64,24% per le spese);
- b) Chieti (-45,72% per le entrate e -45,76% per le spese);
- c) Livorno (-35,68% per le entrate e -33,45% per le spese);
- d) Enna (-35,53% per le entrate e -38,52% per le spese);
- e) Rovigo (+70,34% per le entrate e +70,02% per le spese);

- f) Terni (+11,36% per le entrate e +10,78% per le spese);
- g) Siracusa(+ 9,46% per le entrate e + 4,75% per le spese);
- h) Siena (+ 2,78% per le entrate e + 5,87% per le spese);

Per quanto concerne le province della II classe, gli enti che maggiormente si sono discostati dalla media sono i seguenti:

- a) Pordenone (-42,32% per le entrate e -42,87% per le spese);
- b) Campobasso (-40,49% per le entrate e -42,24% per le spese);
- c) Macerata (-27,98% per le entrate e -26,88% per le spese);
- d) Benevento (-26,97% per le entrate e -27,61% per le spese);
- e) Sondrio (+22,68% per le entrate e +23,63% per le spese);
- f) Vercelli (+18,42% per le entrate e +19,16% per le spese);
- g) Teramo (+ 5,66% per le entrate e + 6,40% per le spese);
- h) Lucca (+ 8,48% per le entrate e + 8,04% per le spese);

Per quanto riguarda le province della III classe, gli scostamenti più marcati si sono verificati per:

- a) Alessandria (-32,15 per le entrate e -32,76% per le spese);
- b) Treviso (-22,21% per le entrate e -22,16% per le spese);
- c) Taranto (-31,94% per le entrate e -34,93% per le spese);
- d) Lecce (-31,65% per le entrate e -34,59% per le spese);
- e) Firenze (+22,76% per le entrate e +22,37% per le spese);
- f) Salerno (+48,78% per le entrate e +47,26% per le spese);

Circa le province della IV classe, gli scostamenti più evidenti hanno interessato:

- a) Genova (-24,86% per le entrate e -24,85% per le spese);
- b) Potenza (-27,09% per le entrate e -27,62% per le spese);
- c) Messina (-32,40% per le entrate e -29,25% per le spese);
- d) Palermo (-54,71% per le entrate e -54,67 per le spese);
- e) Ancona (+11,23% per le entrate e + 9,19% per le

spese);

Sulla scorta dei dati avanti indicati, non può non destare qualche perplessità l'elevato tasso di scostamento riscontrato per numerose province. E' un fatto che dà la misura di come frequentemente le valutazioni di operazioni di gestione - che, peraltro, sono spesso ricorrenti con cadenze annuali - non vengono effettuate con la dovuta attenzione. Un tale fatto produce riflessi negativi su tutta l'attività amministrativa dell'ente, dati gli innumerevoli collegamenti esistenti tra i diversi atti di gestione che, in ogni impresa - ancorchè di erogazione - costituiscono una coordinazione economica volta al perseguimento di determinati fini.

2. Significato dei dati finanziari della gestione dei residui.

2.1 Quadro normativo. Quello dei residui ha rappresentato per lungo tempo uno dei problemi irrisolti da cui ha preso l'avvio nei primi anni '70 il processo di revisione dell'ordinamento contabile culminato nella normativa riformistica di cui alla legge n. 468 del

1978.

Le disposizioni contenute in tale legge, così come quelle della legge di contabilità regionale (n. 335 del 1976) e degli altri provvedimenti legislativi o regolamentari che vi si riconnettono, dedicano ampio spazio al fenomeno dei residui, di quelli passivi in particolare, attraverso la previsione di meccanismi che involgono lo stesso modo di essere dei bilanci pubblici ed il loro rapporto con i singoli atti di spesa, non più espressione formale di singoli interventi bensì strumenti per la realizzazione di obiettivi complessivamente correlati a valutazioni di carattere programmatico (1).

A tali principi appaiono ispirate le disposizioni di cui al D.P.R. n. 421 del 1979 ed in particolare quelle dell'art.21 che disciplinano la gestione dei residui attivi e passivi in correlazione con le norme della contabilità statale e regionale.

Sembra opportuno soffermarsi brevemente in questa sede sulla principale innovazione introdotta dalla nor

(1) Cfr. relazione citata 1981, pag. 67 e pagg. 206 e segg.; relazione citata 1982, pag. 58 e segg.

ma in esame e cioè sull'istituto della perenzione (2), rinviandosi, per ciò che attiene all'influenza della gestione dei residui sul risultato di esercizio (avanzo o disavanzo di amministrazione), a quanto più ampiamente riferito nel Cap.II della presente relazione.

Va rilevato che fino all'entrata in vigore del citato D.P.R. n. 421 del 1979 i residui passivi, e cioè le somme impegnate ma non pagate relative ad esercizi pregressi, erano soggetti in sede di approvazione del conto consuntivo ad un riaccertamento sulla eventuale insussistenza dei debiti o sulla intervenuta prescrizione dei diritti dei creditori, consentendo tale situazione il mantenimento in bilancio, spesso per svariate esercizi, di somme rilevanti a titolo di pregressi debiti degli enti.

L'estensione dell'istituto della perenzione alla contabilità di province e comuni ha consentito agli en_

(2) Tale istituto consente agli amministratori la conservazione in bilancio dei residui passivi relativi alle sole spese correnti, per non più di due anni successivi a quello in cui l'impegno si è perfezionato: trascorso tale termine i residui vanno eliminati dalle scritture e possono essere riprodotti in caso di reclamo dei creditori purchè il relativo diritto non risulti prescritto. I residui perenti costituiscono pertanto un onere latente (talvolta di notevole entità) che viene ad incidere su un bilancio successivo a quello in cui la spesa era stata originariamente impegnata.

ti l'eliminazione di partite passive relative ad esercizi arretrati e quindi la verifica, in sede di riaccertamento, della effettiva necessità di pagamento di tali debiti pregressi.

Non dissimile la situazione dei residui attivi (cioè somme accertate e non riscosse) relativi ad esercizi precedenti, anch'essi soggetti a variazioni, in sede di riaccertamento, per insussistenza, prescrizione ed inesigibilità, onde consentire agli enti la verifica della effettiva possibilità di riscossione di tali crediti arretrati.

Peraltro la gestione dei residui, oltre a quelli derivanti da esercizi pregressi, comprende anche i residui che scaturiscono dalla gestione delle entrate e delle spese dell'esercizio in corso ed il loro importo globale supera spesso gli accertamenti e gli impegni di competenza.

Discende dalle esposte considerazioni che presupposto per una corretta gestione dei residui è l'osservanza delle norme che disciplinano gli accertamenti e gli impegni delle entrate e delle spese, sicchè il risultato di esercizio ad essa connesso potrà considerarsi effettivo soltanto nell'ipotesi in cui siano state sostanzialmente rispettate le disposizioni che regolano la gestione delle entrate e delle spese degli enti locali.

2.2 Analisi della gestione dei residui. I dati relativi alla gestione dei residui (v. prospetti alle pagine seguenti) di 87 amministrazioni provinciali (su 92) evidenziano i seguenti aspetti significativi.

Hanno registrato un incremento di residui attivi rispetto all'esercizio 1982 ben 64 enti (73,56%) a fronte di 23 enti (26,44%) che alla scadenza del 1983 hanno evidenziato un decremento degli stessi residui (3).

I residui attivi del totale delle amministrazioni provinciali esaminate ammontavano al 31 dicembre 1983 a 4.388 miliardi, con un incremento di 412.726 mil. (10,38%) rispetto all'esercizio precedente: di tali residui la maggior parte (2.665 miliardi pari al

-
- (3) Le seguenti amministrazioni provinciali di città capoluogo di regione hanno chiuso la gestione 1983 con un incremento di residui attivi: Milano (+32.263 mil.); Genova (+22.664 mil.); Bologna (+7.357 mil.); Firenze (+3.642 mil.); Ancona (+ 12.099 mil.); Perugia (+16.016 mil.); Roma (+4.877 mil.); Campobasso (+8.431 mil.); Napoli (+35.118 mil.); Potenza (+5.059 mil.); Catanzaro (+9.999 mil.); Palermo (+ 14.445 mil.). L'amministrazione di Torino ha registrato, con 59.969 mil., il maggior incremento, in assoluto, di residui attivi.
- Hanno invece chiuso la gestione 1983 con un decremento di residui attivi le seguenti amministrazioni provinciali di città capoluogo di regione: Venezia (-2.818 mil.); Trieste (-3.912 mil.); L'Aquila (-3.801 mil.); Bari (-30.206 mil.); Cagliari (-14.358 mil.).
- Va sottolineato che i dati forniti in materia dal Ministero dell'interno non sempre coincidono con quelli risultanti dai conti, considerato che nel primo caso gli enti hanno spesso inserito, nella situazione iniziale dei residui attivi, anche il fondo di cassa al 1° gennaio 1983.

R E S I D U I A T T I V I

(in milioni di lire)

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

R E G I O N I	TOTALE AMMI- NISTRAZIONI PROVINCIALI ESAMINATE.	ANNO 1983				RESIDUI AL 31.12.1983
		RESIDUI AL 31.12.1982	RESIDUI DA RIPORTARE		RESIDUI AL 31.12.1983	
			DAI RESIDUI	DALLA COMPET.		
	1	8	9	10	11	
PIEMONTE.....	6	233.192	73.537	226.206	299.743	
LOMBARDIA.....	9	358.946	117.696	321.696	439.392	
VENETO	6	256.763	79.404	200.185	279.589	
FRIULI V. GIULIA..	4	108.622	48.849	48.941	97.790	
LIGURIA.....	3	69.774	39.817	81.249	121.066	
EMILIA-ROMAGNA.....	8	184.436	54.356	166.030	220.395	
TOSCANA.....	9	296.961	116.654	170.350	287.004	
UMBRIA.....	2	49.267	15.709	56.289	71.998	
LAZIO	4	399.204	196.832	213.542	410.374	
MARCHE.....	4	137.935	71.128	88.772	159.900	
ABRUZZO.....	4	139.801	57.684	97.488	155.172	
MOLISE.....	2	23.675	10.395	23.387	33.782	
CAMPANIA.....	5	613.998	434.031	254.338	688.369	
CALABRIA.....	1	66.365	41.499	35.151	76.650	
BASILICATA.....	2	46.211	19.909	39.876	59.785	
PUGLIA	5	389.547	129.343	231.392	359.735	
SICILIA.....	9	428.172	143.608	304.691	449.299	
SARDEGNA.....	4	177.617	74.144	105.025	179.169	
T O T A L E	87	3.975.486	1.723.595	2.664.617	4.388.212	

R E S I D U I P A S S I V I

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

(in milioni di lire)

R E G I O N I	TOTALE AMMI- NISTRAZIONI PROVINCIALI ESAMINATE.	ANNO 1983				RESIDUI AL 31.12.1983
		RESIDUI AL 31.12.1982	RESIDUI DA RIPORTARE		10	
			9	DALLA COMPET.		
	1	8	9	10	11	
PIEMONTE.....	6	224.550	90.893	194.956	285.849	
LOMBARDIA.....	9	341.994	140.234	282.482	420.716	
VENETO.....	6	256.413	131.022	164.577	295.599	
FRIULI V. GIULIA..	4	108.008	52.426	40.990	93.416	
LIGURIA.....	3	63.594	19.140	72.527	91.667	
EMILIA-ROMAGNA....	8	175.478	59.918	114.413	174.331	
TOSCANA.....	9	278.901	124.340	131.070	255.410	
UMBRIA.....	2	45.888	17.842	50.110	67.952	
LAZIO.....	4	367.141	203.309	182.071	385.380	
MARCHE.....	4	125.115	60.391	79.060	139.451	
ABRUZZO.....	4	131.374	81.750	62.706	144.456	
MOLISE.....	2	18.625	9.206	17.833	27.039	
CAMPANIA.....	5	610.443	443.464	211.059	654.523	
CALABRIA.....	1	76.364	44.490	40.207	84.697	
BASILICATA.....	2	49.203	27.533	32.324	59.857	
PUGLIA.....	5	384.367	141.039	152.588	293.627	
SICILIA.....	9	342.173	165.906	164.334	330.240	
SARDEGNA.....	4	176.813	79.715	70.349	150.064	
T O T A L E	87	3.776.444	1.892.618	2.063.656	3.956.204	

60,72%) deriva dalla gestione di competenza.

I dati stessi evidenziano una prima fase caratterizzata da un tasso di smaltimento non elevato (43,35%) di residui relativi ad esercizi precedenti, seguita da un nuovo accumulo per effetto delle rilevanti entrate accertate ma non riscosse entro il 31 dicembre 1983 (cfr. i prospetti di cui alle pagine che precedono).

La regione che ha presentato la più alta percentuale di amministrazioni provinciali la cui gestione 1983 si è chiusa con un aumento dei residui attivi è la Campania (5 enti su 5 ed un aumento di 74.371 mil.); la regione che ha registrato invece la più alta percentuale di amministrazioni con un decremento di residui attivi è la Puglia (3 enti su 5 ed una diminuzione di 29.812 mil.).

Non dissimile la situazione dei residui passivi.

Dai dati relativi alle 87 amministrazioni provinciali emerge infatti che ben 60 enti (pari al 68,06%) hanno registrato un incremento di residui passivi rispetto all'esercizio precedente e soltanto 27 (pari al 31,03%) hanno evidenziato una diminuzione degli stessi residui alla scadenza del 1983 (4).

(4) Le seguenti amministrazioni provinciali di città capoluogo di regione hanno chiuso la gestione 1983 con un incremento di residui passivi:
Milano (+33.949 mil.); Genova (+21.850 mil.);
Bologna (+5.382 mil.); Firenze (+1.632 mil.);
Ancona (+9.791 mil.); Perugia (+16.374 mil.);
Campobasso (+7.825 mil.); Napoli (+15.100 mil.);

I residui passivi del totale delle amministrazioni provinciali esaminate ammontavano al 31 dicembre 1983 a 3.956 miliardi con un incremento di 179.850 mil. (4,76%) rispetto all'esercizio precedente: di tali residui la maggior parte (2.064 miliardi pari al 52,16%) deriva dalla gestione di competenza.

I dati stessi evidenziano una prima fase caratterizzata da un tasso di smaltimento non elevato (50,16%) di residui passivi afferenti ad esercizi precedenti, cui ha fatto seguito un nuovo accumulo per effetto delle rilevanti spese impegnate nel corso dell'esercizio ma non pagate entro il 31 dicembre 1983.

La regione che ha presentato la più alta percentuale di enti con un incremento di residui passivi - in parallelo all'andamento dei residui attivi - è la Campania (5 enti su 5 ed un aumento di 44.080 mil.); la regione che ha invece registrato la più alta percentua-

Potenza (+3.685 mil.); Catanzaro (+8.333 mil.).
L'amministrazione di Torino con 50.844 mil. ha registrato, in assoluto, il maggior incremento di residui passivi in parallelo all'andamento dei residui attivi; va sottolineato, al riguardo, che le stesse amministrazioni (salvo quella di Roma) hanno evidenziato aumenti sia nei residui attivi che nei residui passivi.
Hanno invece chiuso la gestione 1983 con un decremento di residui passivi, in parallelo all'andamento dei residui attivi, le seguenti amministrazioni provinciali di città capoluogo di regione:
Venezia (-1.013 mil.); Trieste (-4.519 mil.);
L'Aquila (-2.187 mil.); Roma (-8.839 mil.); Bari (-62.263 mil.); Palermo (-265 mil.); Cagliari (-30.100 mil.).

le di amministrazioni provinciali con un decremento di residui passivi è la Puglia (5 amministrazioni su 5 ed una diminuzione di 90.740 mil.).

2.3 Considerazioni conclusive. L'analisi della gestione 1983 conferma pienamente la tendenza - evidenziata già nelle precedenti relazioni - all'accumulo dei residui, fenomeno peraltro più accentuato per i residui attivi (10,38%).

Pur considerando che la formazione di sempre maggiori residui attivi può trovare giustificazione per le entrate proprie nella frequente sottostima a previsione e nei conseguenti maggiori accertamenti a consuntivo, per i trasferimenti nel costante ritardo con il quale vengono erogati i fondi statali e regionali, per l'accensione di mutui nel ritardo, pressochè fisiologico, con il quale vengono perfezionati i relativi contratti, e che la formazione di maggiori residui passivi nelle spese di investimento appare imputabile alla lunghezza dei tempi necessari per la realizzazione di opere pubbliche, la realtà emergente dall'esame dei conti delle amministrazioni provinciali induce a ritenere che sull'accumulo dei residui influisca, in maniera determinante, la non corretta utilizzazione, da parte degli enti, dello strumento del riaccertamento.

L'imprescindibilità di tale adempimento preliminare, che si ricollega all'incidenza sul risultato di esercizio (avanzo o disavanzo di amministrazione) della situazione dei residui attivi e passivi provenienti dagli esercizi anteriori e delle relative variazioni, comporta per gli enti una accurata verifica delle effettive necessità che giustificano la permanenza in bilancio di crediti e debiti di vecchia data.

L'esame dei conti ha, peraltro, posto in evidenza che nella maggior parte dei casi lo strumento del riaccertamento è stato utilizzato in misura irrilevante, sicchè l'importo dei residui riaccertati non si discosta di regola da quello dei residui preesistenti, talvolta risulta pari e, in qualche caso, addirittura superiore (5) alla situazione iniziale.

(5) Ad es. Napoli e Potenza i cui residui sono rimasti immutati dopo il riaccertamento; hanno invece registrato un incremento di residui attivi Catanzaro (+1.265 mil.) e di residui passivi Messina (+99 mil.). Va sottolineato in proposito che gli enti non si sono uniformati a quanto previsto dagli specifici mod. M allegati al decreto del Ministro dell'interno 23 febbraio 1983 (G.U. n. 78 del 21 marzo 1983) relativo al nuovo schema di conto consuntivo degli enti locali, e cioè l'indicazione dei motivi del verificarsi dei minori residui attivi (insussistenza, inesigibilità, prescrizione) e dei minori residui passivi (insussistenza, perenzione, prescrizione); la mancata annotazione a consuntivo di tali dati non consente, pertanto, una analisi dettagliata delle somme eliminate in sede di riaccertamento.

In particolare dagli atti acquisiti risulta che scarsa applicazione ha trovato l'istituto della perenzione che consente agli enti - come già riferito - l'eliminazione di residui passivi non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello cui si riferiscono e l'istituto della prescrizione che estingue, come è noto, il diritto del creditore per inerzia del suo titolare.

Più frequente, al contrario, risulta l'annullamento di crediti per insussistenza o inesigibilità: trattasi, peraltro, di somme spesso di modesta entità la cui eliminazione non appare determinante ai fini dello smaltimento dei residui attivi.

La non corretta utilizzazione da parte degli enti dello strumento del riaccertamento determina la permanenza in bilancio di somme, spesso rilevanti, senza alcuna valida giustificazione: viene quindi sostanzialmente vanificata la finalità stessa del riaccertamento e cioè la verifica della effettiva possibilità di riscossione e della effettiva necessità di pagamento di crediti e debiti di vecchia data.

A ciò si aggiunga la prassi ormai diffusa di trasportare ad esercizi successivi pagamenti relativi ad impegni già assunti ma non formalizzati con conseguente diminuzione fittizia della spesa, che non figura quindi

tra i residui passivi (6), ovvero di accertare entrate di dubbia realizzabilità con conseguente aumento di residui attivi della gestione di competenza.

Il quadro così delineato induce a ritenere che la gestione dei residui abbia ormai perso la sua funzione originaria di specchio fedele destinato a riflettere gli effettivi accertamenti ed impegni delle entrate e delle spese per assumere piuttosto l'aspetto di una gestione che si esplica senza limiti o condizionamenti (e che talvolta diviene di mera cassa) con gli effetti anomali che ne derivano, a consuntivo, nella determinazione del risultato d'esercizio.

3. Analisi a campione delle scelte di spesa secondo la classificazione funzionale.

3.1 Premessa. Le spese di parte corrente rappresentano la proiezione in termini finanziari della mera attività svolta dagli enti per conservare e fare funzionare il proprio apparato: attività che, come deve

(6) Per analoghe osservazioni cfr. delib. n. 9 del 31 maggio 1984, pagg. 21 e segg., relativa alla gestione 1982 degli enti locali.

essere svolta senza soluzione di continuità, così è suddivisibile in cicli di gestione di periodo eguale, ossia in esercizi finanziari e può perciò essere analizzata e sinteticamente esposta con riferimento ad ogni singolo esercizio come se tra l'uno e l'altro non vi fosse alcun rapporto.

L'analisi della spesa corrente degli enti locali assume poi particolare rilievo per il 1983, in relazione alla norma contenuta nell'articolo 2 della legge n. 131 del 1983 che stabilisce la quantificazione delle risorse ordinarie da trasferire a province e comuni - fissandole al livello dell'esercizio precedente - e consente quindi agli enti medesimi di conoscere a priori i mezzi finanziari di cui potranno disporre per sopporre alle spese originate da cause permanenti e pertanto prevedibili in via continuativa.

3.2 Analisi della spesa corrente. L'analisi è stata condotta sui dati di consuntivo relativi a 10 delle 13 amministrazioni provinciali individuate quali enti campione ai sensi dell'articolo 13, quarto comma, della

legge n. 51 del 1982 (7): sono rappresentati 4 enti appartenenti alla prima classe demografica (Caltanissetta, Oristano, Ravenna e Siracusa), 2 appartenenti alla seconda classe (Rieti e Vercelli), 3 alla terza classe (Bari, Catania e Trapani) ed uno solo - Palermo - appartenente alla quarta classe (cfr. il prospetto inserito alla pagina seguente).

L'analisi della spesa corrente secondo la classificazione funzionale per sezioni investe i singoli settori di attività degli enti con riferimento agli impegni di competenza ed ai pagamenti (in conto competenza ed in conto residui) ponendo in evidenza l'effettiva utilizzazione delle risorse concretamente disponibili.

I dati stessi evidenziano i seguenti aspetti significativi.

(7) Non hanno presentato il conto le amministrazioni provinciali di Brindisi, Isernia ed Avellino. Sull'individuazione degli enti campione cfr. anche l'articolo 5 della legge n. 131 del 1983 ed il decreto del Ministro dell'interno 14 giugno 1984 (G.U. n. 167 del 19 giugno 1984).

ANALISI A CAMPIONE DELLA SPESA CORRENTE
 SECONDO LA CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE
 Conto Consuntivo Es. 1983

PROVINCE classi demografiche	IMPEGNI DI COMPETENZA											Tot. Imp.		
	Sez. 1 1	Sez. 2 2	Sez. 3 3	Sez. 4 4	Sez. 5 5	Sez. 6 6	Sez. 5 5	Sez. 6 6	Sez. 5 5	Sez. 6 6	Sez. 5 5			
BRINDISI *	1	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
CALTANISSETTA	1	4.970	3.369	2.351	5.226	232	1.375	17.523						
ORISTANO	1	3.565	2.426	2.806	10.787	1.174	3	20.761						
RAVENNA	1	4.720	9.347	4.398	5.063	4.093	760	28.381						
SIRACUSA	1	8.284	4.930	3.393	7.662	535	201	25.005						
ISERNIA	2	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
RIETI *	2	3.291	3.715	235	11.325	1.707	1.040	21.313						
VERCELLI	2	4.256	4.600	3.540	25.878	1.734	1.461	41.469						
BARI	3	12.787	36.211	82.216	13.532	25.270	3.656	173.672						
CATANIA	3	15.151	16.547	9.230	16.894	4.017	9.542	71.381						
TRAPANI	3	6.580	6.347	2.161	7.100	300	6	22.494						
AVELLINO *	4	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
PALERMO	4	29.373	12.747	7.096	11.969	4.247	3.449	68.881						

* Conti non pervenuti

Tra gli enti appartenenti alla prima classe demografica Caltanissetta ed Oristano registrano un andamento gestionale uniforme soltanto per quanto riguarda il primo settore di intervento: infatti in entrambi gli enti gli impegni più rilevanti si riferiscono ai trasporti e comunicazioni con, rispettivamente, 5.226 mil. (29,82%) e 10.787 mil. (51,95%).

Seguono, per Caltanissetta, gli interventi nell'ambito dell'amministrazione generale (4.970 mil. pari al 28,36%), dell'istruzione (3.369 mil. pari al 19,22%), nel campo sociale (2.335 mil. pari al 13,41%), per gli oneri non ripartibili (1.375 mil. pari al 7,84%) e nel campo economico (232 mil. pari all'1,32%).

Per Oristano gli impegni più rilevanti - dopo il settore dei trasporti - riguardano l'amministrazione generale (3.565 mil. pari al 17,17%), il campo sociale (2.806 mil. pari al 13,51%), l'istruzione (2.426 mil. pari all'11,68%), il campo economico (1.174 mil. pari al 5,65%) e gli oneri non ripartibili (3 mil. pari allo 0,01%).

Ravenna, registra gli interventi più significativi nel settore dell'istruzione (9.347 mil. pari al 32,93%); seguono i trasporti (5.063 mil. pari al 17,83%), l'amministrazione generale (4.720 mil. pari a 16,63%), il campo sociale (4.398 mil. pari al 15,49%), il campo economico (4.093 mil. pari al 14,42%) e gli

oneri non ripartibili (760 mil. pari al 2,67%).

Per Siracusa gli impegni più significativi riguardano l'amministrazione generale (8.284 mil. pari al 33,12%); seguono i trasporti (7.662 mil. pari al 30,64%), l'istruzione (4.930 mil. pari al 19,71%), il campo sociale (3.393 mil. pari al 13,56%), il campo economico (535 mil. pari al 2,13%) e gli oneri non ripartibili (201 mil. pari allo 0,80%).

Gli impegni globali assunti dai quattro enti ammontano a 17.523 mil. per Caltanissetta, a 20.761 mil. per Oristano, a 28.381 mil. per Ravenna ed a 25.005 mil. per Siracusa; i pagamenti erogati risultano pari, rispettivamente a 13.359, 16.568, 28.360 e 20.939 mil. (8).

-
- (8) I pagamenti presentano, nell'ambito delle singole gestioni, le seguenti oscillazioni:
- Amministrazione generale - da un minimo del 16,02% (Ravenna) ad un massimo di 32,46% (Siracusa).
 - Istruzione e cultura - da un minimo del 13,90% (Oristano) ad un massimo del 33,99% (Ravenna).
 - Interventi nel campo sociale - da un minimo del 6,44% (Oristano) ad un massimo del 15,22% (Ravenna).
 - Interventi nel campo dei trasporti - da un minimo del 18,12% (Ravenna) ad un massimo del 55,19% (Oristano).
 - Interventi nel campo economico - da un minimo dello 0,19% (Caltanissetta) ad un massimo del 14% (Ravenna).
 - Oneri non ripartibili - da un minimo dello 0,01% (Oristano) ad un massimo del 9,31% (Caltanissetta).

Gli enti appartenenti alla seconda classe demografica registrano un andamento gestionale uniforme soltanto per quanto concerne i primi tre settori di intervento.

Infatti sia per Rieti che per Vercelli gli impegni più significativi riguardano i trasporti (rispettivamente con 11.325 pari al 53,13%, e con 25.878 mil. pari al 62,40%), l'istruzione (rispettivamente con 3.715 mil. pari al 17,43% e 4.600 mil. pari all'11,09%) e l'amministrazione generale (rispettivamente con 3.291 mil. pari al 15,44% e 4.256 mil. pari al 10,26%).

Di seguito l'andamento gestionale si diversifica.

Rieti registra impegni per 1.707 mil. (8%) nel campo economico, per 1.040 mil. (4,87%) negli oneri non ripartibili e per 235 mil. (1,10%) nel campo sociale; Vercelli impegni per 3.540 mil. (8,53%) nel campo sociale, per 1.734 mil. (4,18%) nel campo economico e per 1.461 mil. (3,52%) negli oneri non ripartibili.

Gli impegni globali assunti dai due enti ammontano, rispettivamente, a 21.313 mil. per Rieti ed a 41.469 mil. per Vercelli: i pagamenti erogati risultano pari, rispettivamente, a 17.927 ed a 39.154 mil. ed oscillano per Rieti da un minimo di 282 mil. (campo sociale) ad un massimo di 10.664 mil. (trasporti), per Vercelli da un minimo di 1.234 mil. (oneri non ripartibili) ad un massimo di 24.321 mil. (trasporti).

Gli enti appartenenti alla terza classe demografica presentano un andamento gestionale completamente differenziato.

Bari registra gli interventi più significativi nel campo sociale (82.216 mil. pari al 47,34%) seguiti da quelli nel settore dell'istruzione (36.211 mil. pari al 20,85%), nel campo economico (25.270 mil. pari al 14,55%), nel settore dei trasporti (13.532 mil. pari al 7,79%), dell'amministrazione generale (15.151 mil. pari al 21,22%) e per gli oneri non ripartibili (3.656 mil. pari al 2,10%).

Catania evidenzia gli impegni più rilevanti nel settore dei trasporti (16.894 mil. pari al 23,66%) seguito dall'istruzione (16.547 mil. pari al 23,18%), dall'amministrazione generale (15.151 mil. pari al 21,22%), dagli oneri non ripartibili (9.542 mil. pari al 13,36%), dal campo sociale (9.230 mil. pari al 12,93%) e dal campo economico (4.017 mil. pari al 5,62%).

Trapani registra gli interventi più significativi nel settore dei trasporti (7.100 mil. pari al 31,56%), seguiti dall'amministrazione generale (6.580 mil. pari al 29,25%), dall'istruzione (6.347 mil. pari al 28,21%), dal campo sociale (2.161 mil. pari al 9,60%), dal campo economico (300 mil. pari al 1,33%) e dagli oneri non ripartibili (6 mil. pari allo 0,02%).

Gli impegni globali di tali enti ammontano a 173.672 mil. (Bari) a 71.381 mil. (Catania) ed a 22.494 mil. (Trapani); i pagamenti erogati risultano pari, rispettivamente, a 168.341, 63.549, e 16.962 mil. (9).

L'unico ente appartenente alla quarta classe demografica (Palermo) evidenzia impegni complessivi per 68.881 mil., finalizzati per 29.373 mil. (42,64%) all'amministrazione generale, per 12.747 mil. (18,50%) all'istruzione e cultura, per 11.969 mil. (17,37%) ai

-
- (9) I pagamenti presentano, nell'ambito delle singole gestioni, le seguenti oscillazioni:
- Amministrazione generale - da un minimo del 14,96% (Trapani) ad un massimo del 45,70% (Catania).
 - Istruzione e cultura - da un minimo del 10,36% (Trapani) ad un massimo del 61,02% (Bari).
 - Interventi nel campo sociale - da un minimo dello 1,60% (Trapani) ad un massimo del 90,32% (Bari).
 - Interventi nel campo dei trasporti - da un minimo del 16,91% (Trapani) ad un massimo del 47,26% (Catania).
 - Interventi nel campo economico - da un minimo dello 0,07% (Trapani) ad un massimo dell'80,59% (Bari).
 - Oneri non ripartibili - da un minimo dello 0,02% (Trapani) ad un massimo del 58,86% (Catania).
- L'amministrazione di Trapani ha quindi registrato, nell'ambito della terza classe demografica, il livello più basso di pagamenti in tutte le sezioni che compongono la classificazione funzionale della spesa corrente.

trasporti, per 7.096 mil. (10,30%) al campo sociale, per 4.247 mil. (6,16%) al campo economico e per 3.449 mil. (5%) agli oneri non ripartibili.

I pagamenti complessivamente erogati (59.555 mil.) seguono la linea di tendenza degli impegni e riguardano per 24.317 mil. l'amministrazione generale, per 11.782 mil. l'istruzione, per 10.789 mil. i trasporti, per 6.695 mil. il campo sociale, per 3.021 mil. il campo economico e per 2.951 mil. gli oneri non ripartibili.

3.3 Considerazioni conclusive. I dati esposti pongono in evidenza, per gli enti appartenenti alla prima classe demografica, un andamento gestionale non uniforme, pur con la prevalenza di interventi per due amministrazioni (Caltanissetta ed Oristano) nel settore dei trasporti e cioè in quello relativo a funzioni spiccatamente istituzionali delle province (10).

Gli enti appartenenti alla seconda classe demografica registrano invece un andamento gestionale più uniforme per quanto riguarda i primi tre settori di intervento, e cioè quello dei trasporti, dell'istruzione e cultura (nelle varie forme di spese per istruzione tec-

(10) Sull'argomento cfr. relazione citata 1982, pagg. 114 e segg.

nica e scientifica, per l'assistenza scolastica, per musei, biblioteche e pinacoteche e per i provveditorati agli studi) e dell'amministrazione generale (servizi generali, servizi vari ed organi istituzionali).

Per gli enti appartenenti alla terza classe demografica vale quanto già osservato per le amministrazioni provinciali della seconda classe, caratterizzate da un andamento gestionale non uniforme, pur con la prevalenza di interventi per due enti (Catania e Trapani) nel settore dei trasporti.

L'unica amministrazione appartenente alla quarta classe demografica (Palermo) registra invece gli impegni più rilevanti (42%) nel settore dell'amministrazione generale e cioè per il funzionamento dei servizi dell'ente.

L'ammontare complessivo dei pagamenti, in conto competenza ed in conto residui, erogati dagli enti in esame è pressochè identico all'ammontare degli impegni di competenza ed anche la ripartizione di tali pagamenti fra i vari settori di attività degli enti corrisponde a quella risultante all'interno degli impegni.

I dati esposti, con le notevoli oscillazioni tra i dati percentuali indicati nel precedente paragrafo, pongono quindi in evidenza la diversità delle amministrazioni provinciali esaminate, in relazione a particolari caratteristiche territoriali, geografiche, econo

miche ed ambientali.

L'esame dei conti consuntivi pone, peraltro, in evidenza un aspetto significativo della gestione finanziaria degli enti.

L'articolo 2 della legge n. 131 del 1983, nel fissare l'ammontare del contributo ordinario che lo Stato dovrà versare agli enti locali, ha inteso quantificare - come già riferito - la copertura finanziaria necessaria per sopperire alle spese originate da cause permanenti e pertanto prevedibili in via continuativa.

La norma in esame ha in sostanza indicato un parametro di buon andamento al quale avrebbero dovuto attenersi gli enti nella realizzazione dei loro programmi e cioè il contenimento della spesa corrente nei limiti delle risorse finanziarie concesse dallo Stato a titolo di contributo ordinario.

Nella specie tale parametro risulta osservato in sede di previsioni ma non sempre a consuntivo.

Pur tenendo conto delle altre entrate (tributarie, extratributarie e contributi regionali) - che mediamente non superano il 30% delle entrate correnti e quindi non sono in grado di accrescere adeguatamente le risorse finanziarie degli enti - la realtà emergente dall'esame dei conti induce a ritenere che la mancata osservanza del criterio stabilito dal citato articolo 2 della legge n. 131 del 1983, oltre a contribuire alla

formazione dell'eventuale disavanzo di competenza, potrebbe altresì determinare il ricrearsi di un deficit nella finanza locale che può permanere per anni sommerso ma è destinato a venire in evidenza ed a gravare sull'intera finanza pubblica (11).

(11) Sull'argomento cfr. anche delib. n. 15 del 22 ottobre 1984, pagg. 15 e segg.

Si consideri, a titolo di esemplificazione, il caso dell'amministrazione provinciale di Rieti che ha assunto impegni per 21.313 mil. a fronte del contributo ordinario per 16.048 mil.: pur tenuto conto delle entrate tributarie (3.149 mil.), di quelle extratributarie (456 mi.) e di contributi regionali o di altri enti (708 mil.) la gestione di parte corrente si è chiusa con un disavanzo di 952 milioni.

CAPITOLO IV

GESTIONE 1983 DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

1. **Significato dei dati finanziari globali della gestione di competenza: rapporti tra previsioni e accertamenti; rapporti tra previsioni e impegni.**

Posto che - come precisato nel capitolo precedente - il bilancio preventivo costituisce il documento imprescindibile di riferimento (oltre che guida essenziale) nell'esercizio dell'attività gestoria degli amministratori comunali, e che gli scostamenti dei dati di consuntivo dalle previsioni sono in parte conseguenza di non esatte valutazioni di fenomeni economici effettuate in sede previsionale, non pare dubbio che se il divario tra i suddetti dati assume proporzioni rilevanti, la gestione, nel suo complesso, non possa non risentirne in senso negativo.

E quando un tale fatto si verifica, si ha ragione di ritenere che esso possa costituire un indice abbastanza sintomatico di non "buon andamento" nella conduzione gestionale dell'ente.

Nel presente paragrafo - come già si è operato a

proposito delle province - sono stati esaminati gli scostamenti dei dati di consuntivo da quelli di previsione relativamente a 1.158 comuni con più di ottomila abitanti su un totale di 1.230; vale a dire, si è indagato su un campione rappresentativo del 94% del suo universo. I dati sono stati ricavati dai certificati di bilancio forniti dal Ministero dell'interno, e gli stessi sono stati esaminati considerando ciascun comune sia in relazione alla classe demografica di appartenenza, sia in rapporto alla propria regione.

Come risulta dai prospetti di cui alle pagine seguenti, sono stati ricavati 7 indici medi di classe e 20 indici medi di regione (oltre, beninteso, all'indice medio nazionale). Tutto ciò, ovviamente, tanto per le entrate che per le spese.

L'indice medio nazionale presenta i seguenti scostamenti: -17,40% per le entrate e -15,16% per le spese; cioè, in sede di consuntivo, gli accertamenti e gli impegni sono risultati inferiori alle previsioni in misura pari a dette percentuali.

Ora, dai dati ottenuti si rileva che i comuni del Friuli Venezia Giulia, della Campania, del Molise, della Sicilia e della Sardegna sono quelli che presentano scostamenti più rilevanti.

Al contrario, sono i comuni delle Marche, dell'Umbria, del Lazio, della Liguria, dell'Emilia Romagna e

della Toscana, quelli i cui dati di consuntivo sono più vicini ai dati di preventivo.

Per quanto concerne le diverse classi demografiche di appartenenza, sono i comuni delle classi 8[^], 7[^], 6[^] e 5[^], quelli che presentano gli scostamenti più accentuati, mentre i comuni delle altre tre classi (9[^], 10[^] e 11[^]) mostrano scostamenti al di sotto della media nazionale.

Nell'ambito delle classi demografiche, si osserva che tra i comuni dell'11[^] classe, solo Napoli e Torino presentano scostamenti di circa 10 punti superiori alla media nazionale, gli altri, invece, sono al di sotto, e il comune di Roma è quello per il quale i dati di consuntivo sono quasi coincidenti con quelli di preventivo. Nella fascia della 10[^] classe, mentre i comuni di Trieste e Bologna superano nettamente gli scostamenti di media, tutti gli altri ne sono al di sotto.

Nella 9[^] classe demografica, i comuni di Brescia, Pisa, Cosenza, Forlì, Bolzano ed Udine presentano accentuati scostamenti in senso negativo - con accertamenti e impegni di molto inferiori alla media nazionale e di classe - i comuni di Ancona e di Padova, invece, registrano scostamenti in senso positivo che vanno, rispettivamente, dal 90% al 142%. Nella stessa fascia, però, ci sono amministrazioni comunali - come Foggia, Taranto e La Spezia - che presentano dati con scosta-

menti, tra preventivo e consuntivo, molto bassi.

Tra i comuni dell'8^a classe, hanno registrato scostamenti in senso negativo (superiori di oltre il 10% della media nazionale e di classe, Trento, Andria, Benevento, Caserta, Pozzuoli, San Giorgio a Cremano, Torre Annunziata, Sanremo, Savona, Lucca, Grosseto, Trapani e Ragusa. Al contrario, presentano risultati quasi coincidenti tra preventivo e consuntivo, le amministrazioni comunali dell'Aquila, di Lamezia Terme, di Massa, di Pistoia, di Varese e di Latina.

Per quanto concerne i comuni della 7^a classe, il tasso di scostamento medio nazionale è pari al -24,37% per le entrate ed al -23,09% per le spese. Tali percentuali risultano nettamente superate, sempre in senso negativo, nelle regioni Basilicata, Sardegna, Sicilia, Campania e Puglia; un risultato positivo (rispettivamente 5,98% e 6,47%) si registra solo per la Calabria.

Le amministrazioni comunali appartenenti a detta fascia demografica, che sono andate oltre la percentuale di -60% del tasso di scostamento, sono quelle di Enna, Caivano, Marano di Napoli, Piombino, Ariano Irpino, Bacoli, Boscoreale, Frattamaggiore, Gagnano, Ottaviano, S.Anastasia, Milazzo, Triggiano e Sora. Presentano, invece, un tasso di scostamento quasi nullo i comuni di Cecina, Bresso, Cesano Maderno, Erice, Corsico, Olbia, Tivoli, Cuneo, Falconara Marittima, Vercelli, Ce-

senatico, Aosta, Fossano, Albenga, Sestri Levante, Rapallo, Adria, Empoli, Orvieto e Cortona. Hanno tassi positivi elevati i comuni di Mazara del Vallo (55,37% e 60,82%) e Corigliano Calabro (102,15% e 102,85%).

Per quanto riguarda la 6^a classe i comuni con tasso di scostamento rilevante, che addirittura supera il 75% in senso negativo, sono Cittanova, Cariati, Porcia, Oleggio, Cervinara, Sorrento, Pietra Ligure, Capoterra, Sezze e Buccinasco. Alcuni altri comuni (Cirò Marina, Carini, Francofonte e Campobello di Mazara) presentano scostamenti oltre il 75% in senso positivo.

Le amministrazioni comunali che, invece, registrano dati di consuntivo quasi coincidenti con quelli di preventivo, sono: Arco, Castiglione del Lago, Acquaviva delle Fonti, S.Vito dei Normanni, S.Nicola La Strada, Villaricca, Barga, Volterra, Santa Maria Monte, Montepulciano e Stradella.

Circa i comuni appartenenti alla 5^a classe demografica, il tasso di scostamento medio tra dati di consuntivo e dati di preventivo è risultato pari a -25,94% per le entrate ed a -28,46% per le spese. Le amministrazioni che maggiormente si sono discostate dalla media sono: Cabras, Solofra, Carinola, Forio, Santa Maria La Carità, Frisciano, Cagnano Varano e Filadelfia, che registrano uno scostamento negativo superiore al 75%; mentre presentano uno scarto positivo superiore al 75%

i comuni di Fara in Sabina, Mirabella Eclano, Montoro Inferiore, Pollena Trocchia, Bitetto, Ramacca e S. Agata Li Battiati.

I comuni, invece, che hanno registrato accertamenti e impegni in misura quasi coincidente con le previsioni, sono Frignano, Montignoso, Filottrano e Bertinoro.

Le cause cui imputare gli scostamenti sopra evidenziati possono essere parecchie e diverse, ma non si può escludere che oltre ad una insufficiente e incompleta valutazione dei fenomeni di gestione in sede previsionale (che è la causa principale), per numerose amministrazioni comunali perduri ancora la tendenza a dilatare i dati di previsione - per così dire in senso "ottimistico" - dato che negli anni passati era sulla base delle cifre esposte nel bilancio preventivo che venivano commisurati i trasferimenti finanziari dello Stato e, in parte, anche per il 1983.

"De iure condendo" si potrebbe ipotizzare una norma che commisuri l'entità di tutti i trasferimenti all'ammontare degli importi accertati e impegnati nel bilancio dell'anno precedente.

ENTRATE F SPESE
Scostamenti tra previsioni e accertamenti e impegni

REGIONE	ENTRATE					SPESE				
	Prev. Iniz.	Accertamen.	Differenza	%	Prev. Iniziali	Impegni	Differenza	%		
VALLE D'AOSTA	34.496	33.817	679	- 1,97	34.496	33.384	1.112	- 3,23		
PIEMONTE	5.646.254	4.303.985	- 1.342.269	- 23,78	5.672.136	4.328.892	- 1.343.244	- 23,69		
LIGURIA	2.767.240	2.367.224	- 400.016	- 14,46	2.770.499	2.605.215	- 165.284	- 5,97		
LOMBARDIA	10.504.062	9.166.586	- 2.337.476	- 22,26	10.567.792	9.168.167	- 1.399.535	- 13,25		
TRENTINO A.A.	560.458	422.972	- 137.486	- 24,54	567.183	437.376	- 129.807	- 22,89		
FRULI V. G.	1.360.799	1.010.411	- 350.388	- 25,75	1.363.856	990.350	- 373.506	- 27,39		
VENETO	5.153.559	3.082.230	- 2.071.329	- 40,20	3.282.804	3.104.131	- 178.673	- 5,45		
EMILIA ROM.	5.001.897	4.366.217	- 635.680	- 12,71	5.013.942	4.386.739	- 627.203	- 12,51		
TOSCANA	4.592.534	4.125.978	- 466.556	- 10,16	4.603.592	4.125.937	- 477.655	- 10,38		
MARCHE	1.235.014	1.246.945	11.131	0,91	1.235.163	1.199.590	- 35.573	- 2,89		
UMBRIA	691.648	665.065	- 25.583	- 3,85	695.791	669.835	- 25.956	- 3,74		
LAZIO	13.811.945	13.606.324	- 205.621	- 1,49	13.917.991	13.565.082	- 352.909	- 2,54		
ARRUZZO	797.809	623.410	- 174.399	- 21,86	800.194	627.173	- 173.021	- 21,63		
MOLISE	193.847	143.790	- 50.057	- 25,83	193.943	116.843	- 77.100	- 39,76		
CAMPANIA	7.938.994	4.968.015	- 2.970.979	- 37,43	7.940.321	4.912.262	- 3.028.059	- 38,14		
PUGLIA	3.814.789	3.029.072	- 785.717	- 20,60	3.917.395	3.030.990	- 886.405	- 22,61		
BASILICATA	475.625	412.984	- 62.641	- 13,18	477.824	416.170	- 61.654	- 12,91		
CALABRIA	877.877	729.853	- 148.024	- 16,87	891.404	744.900	- 146.504	- 16,44		
SICILIA	2.273.683	1.715.410	- 558.273	- 24,56	2.243.736	1.732.529	- 511.207	- 22,79		
SARDEGNA	1.022.401	768.804	- 253.597	- 24,81	1.030.710	752.661	- 278.049	- 26,98		
TOTALE REG.	68.754.931	56.789.092	- 11.965.839	- 17,40	67.120.682	56.948.226	- 10.172.456	- 15,16		

ENTRATE E SPESE
Scostamenti tra previsioni e accertamenti e impegni

CLASSI	ENTRATE				SPESE			
	Prev. Iniz.	Accertamen.	Differenza	%	Prev. Iniziali	Impegni	Differenza	%
11°	26.992.567	24.284.563	-2.708.004	-10,03	26.992.795	24.285.801	-2.706.994	-10,03
10°	4.547.547	4.149.581	-397.966	-8,75	4.567.101	4.161.000	-406.101	-8,89
9°	7.234.609	6.635.624	-598.985	-8,28	7.267.771	6.647.644	-680.127	-8,53
8°	5.109.396	4.086.798	-1.022.598	-20,01	5.164.195	4.079.077	-1.085.118	-21,01
7°	12.539.351	9.483.883	-3.055.468	-24,37	12.576.640	9.672.906	-2.903.734	-23,09
6°	10.217.164	6.582.892	-3.634.272	-35,57	8.358.610	6.532.565	-1.826.045	-21,85
5°	2.114.297	1.565.751	-548.546	-25,94	2.193.570	1.569.233	-624.337	-28,46
TOT. NAZIONALE	68.754.931	56.789.092	-11.965.839	-17,40	67.120.682	56.948.226	-10.172.456	-15,16

2. **Significato dei dati finanziari della gestione dei residui.**

Il quadro normativo di riferimento per le amministrazioni comunali risulta sostanzialmente identico a quello delle amministrazioni provinciali e pertanto si rinvia a quanto già ampiamente riferito nel Cap.III della presente relazione.

2.1 Analisi della gestione dei residui. Ai fini della presente esposizione sono stati presi in esame i dati di 1.182 amministrazioni comunali (su 1.230) e, nell'ambito di tali enti, una ulteriore analisi è stata condotta su un campione rappresentativo di 86 comuni (su 92) capoluogo di provincia.

I dati stessi pongono in rilievo i seguenti aspetti significativi.(v.prospetti alle pagine seguenti).

I residui attivi del totale delle amministrazioni comunali esaminate ammontavano al 31 dicembre 1983 a 37.835 miliardi con un incremento di 5.213 miliardi (pari all'8,62%) rispetto all'esercizio precedente: di tali residui la maggior parte (22.778 miliardi pari al 58,88 %) deriva dalla gestione di competenza.

Gli stessi dati evidenziano una prima fase carat-

GESTIONE DEI RESIDUI ATTIVI

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

IN MILIONI DI LIRE

R E G I O N I	TOTALE COMUNI ESAM.TI	A N N O 1 9 8 3			RESIDUI AL 31.12.1983
		RESIDUI AL 31.12.1982	RESIDUI DA RIPORTARE		
			DAI RESIDUI	DALLA COM.ZA	
LEMONTE	69	1.370.446	289.966	1.210.352	1.500.318
VALLE D'AOSTA	1	15.002	4.871	9.776	- 14.647
LOMBARDIA	187	5.658.030	2.261.528	3.028.601	- 5.290.129
TRENTINO A.A.	6	155.624	78.171	99.984	178.155
VENEZIA	113	1.383.592	613.470	990.267	1.603.737
VALLE D'AOSTA	27	533.204	269.169	371.955	641.124
PUGLIA	26	792.571	350.386	588.977	939.363
EMILIA ROMAGNA	88	1.849.778	624.458	1.427.571	2.052.029
TOSCANA	93	1.769.404	655.194	1.423.523	2.078.717
LAZIO	19	295.808	130.313	238.853	369.166
LAZIO	62	3.520.640	1.844.286	2.198.714	4.043.000
MARCHE	34	497.137	207.597	440.332	647.929
SICILIA	26	4.342.886	2.841.217	2.275.235	5.116.452
MOLISE	4	61.497	33.290	61.806	95.098
CAMPANIA	123	5.452.058	2.729.331	5.213.279	7.942.610
ABRUZZO	119	1.611.039	839.714	1.003.533	1.843.247
PUGLIA	14	258.570	147.484	180.798	328.282
CALABRIA	12	228.662	150.234	139.084	289.318
SICILIA	127	2.471.999	799.497	1.609.530	- 2.409.027
SARDEGNA	32	353.966	186.905	265.333	452.238
T O T A L I	1.182	32.621.913	15.057.081	22.777.505	37.834.586

GESTIONE DEI RESIDUI PASSIVI

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

IN MILIONI DI LIRE

R E G I O N I	TOTALE COMUNI ESAM.TI	A N N O 1 9 8 3			RESIDUI AL 31.12.1983
		RESIDUI AL 31.12.1982	RESIDUI DA RIPORTARE		
			DAI RESIDUI	DALLA COM.ZA	
PIEMONTE	69	1.345.004	561.041	577.886	- 1.138.927
VALLE D'AOSTA	1	14.971	6.885	7.460	- 14.345
LOMBARDIA	187	5.645.984	2.761.414	2.665.554	- 5.426.968
TRENTINO A.A.	6	137.995	73.067	96.280	169.347
VENETO	113	1.331.351	665.237	846.690	1.511.927
FRIULI V.G.	27	529.080	286.608	336.110	622.718
LIGURIA	26	769.186	341.244	567.963	909.207
EMILIA ROMAGNA	88	1.843.036	797.104	1.314.950	2.112.054
TOSCANA	93	1.755.306	854.457	1.163.447	2.017.904
UMBRIA	19	288.505	149.542	213.851	363.393
LAZIO	62	3.602.314	1.833.366	2.059.648	3.893.014
MARCHE	34	488.427	243.403	400.076	643.479
ABRUZZO	26	4.580.134	2.591.337	2.437.785	5.029.122
MOLISE	4	60.936	41.600	51.801	93.401
CAMPANIA	123	6.661.209	3.679.656	4.858.482	8.538.138
PUGLIA	119	1.573.145	892.506	836.254	1.728.760
BASILICATA	14	256.025	145.081	181.180	326.261
CALABRIA	12	217.774	148.621	133.894	282.515
SICILIA	127	2.191.364	937.591	1.138.372	- 2.075.963
SARDEGNA	32	367.220	214.232	226.724	440.956
T O T A L I	1.182	33.658.936	17.223.992	20.114.407	37.338.399

terizzata da un tasso di smaltimento non elevato (46,15%) di residui relativi ad esercizi precedenti, seguita da un nuovo accumulo per effetto delle rilevanti entrate accertate ma non riscosse entro il 31 dicembre 1983.

Dal punto di vista geografico va rilevato che hanno chiuso la gestione 1983 con un decremento di residui attivi soltanto il comune di Aosta (-355 mil.) e gli enti, globalmente considerati, della Lombardia (-367.901 mil.) e della Sicilia (-62.972 mil.): le amministrazioni comunali delle altre regioni hanno invece chiuso la gestione con un incremento di residui attivi, incremento che è risultato massimo in Campania (+2.491 miliardi pari al 49,68%) e minimo in Trentino Alto Adige (+22.531 mil. pari al 14,47%).

L'analisi dei dati relativi agli 86 comuni capoluogo di provincia conferma tale linea di tendenza.

Infatti in Piemonte 5 enti su 6 (1) hanno registrato alla scadenza dell'esercizio un incremento di residui attivi; in Lombardia 7 su 9 (2); nel Veneto 5

-
- (1) Torino, Novara, Cuneo, Alessandria ed Asti, con punte massime per Torino (+100.670 mil. pari all'11,43%); Vercelli ha invece registrato una diminuzione di 1.826 milioni.
- (2) Bergamo (+19.133 mil.), Como, Cremona, Brescia, - Mantova, Sondrio e Varese; in diminuzione Milano (-616.185 mil. pari al 15,35%) e Pavia.

su 6 (3); nel Trentino Alto Adige 2 su 2 (4); 2 su 4 nel Friuli Venezia Giulia (5); 6 su 8 in Emilia Romagna (6); 3 su 3 in Liguria (7); 5 su 8 in Toscana (8); 1 su 1 in Umbria (9); 4 su 4 nelle Marche (10); 3 su 4 nel Lazio (11); 3 su 3 in Abruzzo (12); 2 su 2 nel Molise (13); 3 su 5 in Campania (14); 4 su 5 in Puglia (15); 1 su 2 in Basilicata (16); 1 su 1 in Calabria (17); 5 su 9 in Sicilia (18); 2 su 3 in Sardegna (19).

-
- (3) Venezia (+101.922 mil.), Padova, Vicenza, Belluno e Rovigo; in diminuzione Verona (-5.942 mil.).
 - (4) Bolzano (+21.386 mil.) e Trento.
 - (5) Trieste (+101.389 mil.) e Pordenone; in diminuzione Gorizia (-2.763 mil.) e Udine.
 - (6) Ravenna (+7.221 mil.), Forlì, Piacenza, Reggio E., Modena e Parma; in diminuzione Bologna (-17.196 mil.) e Ferrara.
 - (7) Genova (+114.587 mil.), Imperia e Savona.
 - (8) Firenze (+184.895 mil.), Lucca, Massa, Arezzo e Pisa; in diminuzione Livorno (-6.266 mil.) Grosseto e Pistoia.
 - (9) Perugia (+40.489 mil.).
 - (10) Ancona (+64.109 mil.), Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro-Urbino.
 - (11) Roma (+374.731 mil. pari al 12,46%), Latina e Viterbo; in diminuzione Frosinone (-2.694 mil.).
 - (12) Pescara (+54.470 mil.) Chieti e L'Aquila.
 - (13) Campobasso (-14.564 mil.) e Isernia.
 - (14) Napoli (+524.262 mil. pari al 56,22%), Avellino e Salerno; in diminuzione Benevento (-2.185 mil.) e Caserta.
 - (15) Foggia (+45.282 mil.), Bari, Lecce e Brindisi; in diminuzione Taranto (-9.868 mil.).
 - (16) Potenza (+69.284 mil.); in diminuzione Matera (-4.099 mil.);
 - (17) Catanzaro (+53.209 mil.);
 - (18) Messina (+32.780 mil.), Enna, Caltanissetta, Siracusa e Trapani; in diminuzione Catania (-171.753 mil. pari al 41,21%), Agrigento, Palermo e Ragusa.
 - (19) Cagliari (+42.396 mil.) e Sassari; in diminuzione Nuoro (-555 mil.).

Non dissimile la situazione dei residui passivi.

Dai dati relativi ai 1.182 enti esaminati emerge che i residui passivi al 31 dicembre 1983 ammontavano a 37.838 miliardi con un incremento di 3.679 miliardi pari al 10,93%: di tali residui la maggior parte (20.114 miliardi pari al 53,87%) deriva dalla gestione di competenza.

Anche per i residui passivi può rilevarsi una prima fase caratterizzata da un tasso di smaltimento non elevato (51,17%) di residui relativi ad esercizi precedenti, seguita da un nuovo accumulo per effetto delle consistenti somme impegnate ma non pagate entro il 31 dicembre 1983.

Dal punto di vista geografico va evidenziato che hanno chiuso la gestione 1983 con una diminuzione di residui passivi soltanto il comune di Aosta (-626 mil.) e gli enti, globalmente considerati, del Piemonte (-206.077 mil.), della Lombardia (-219.016 mil.) e della Sicilia (-115.381 mil.); le amministrazioni comunali delle altre regioni hanno invece chiuso la gestione con un incremento di residui passivi, incremento che è risultato - analogamente alla gestione dei residui attivi - massimo in Campania (+1.877 miliardi pari al 28,17%) e minimo in Trentino Alto Adige (+31.352 mil. pari al 22,71%).

L'analisi dei dati relativi agli 86 comuni capo-

luogo di provincia conferma tale linea di tendenza in parallelo all'andamento dei residui attivi.

Infatti in Piemonte 6 enti su 6 (20) hanno registrato alla scadenza dell'esercizio un incremento di residui passivi; 7 su 9 in Lombardia (21); 5 su 6 nel Veneto (22); 1 su 2 nel Trentino Alto Adige (23); 2 su 4 in Friuli Venezia Giulia (24); 6 su 8 in Emilia Romagna (25); 3 su 3 in Liguria (26); 6 su 8 in Toscana (27); 1 su 1 in Umbria (28); 4 su 4 nelle Marche (29); 3 su 4 nel Lazio (30); 3 su 3 in Abruzzo (31); 2 su 2

-
- (20) Torino (+84.679 mil. pari al 9,83%), Novara, Cuneo, Asti, Alessandria e Vercelli.
 - (21) Bergamo (+16.771 mil.), Sondrio, Como, Varese, Brescia, Cremona e Mantova; in diminuzione Milano (-543.722 mil. pari al 13,39%) e Pavia.
 - (22) Venezia (+87.354 mil.), Padova, Vicenza, Belluno e Rovigo; in diminuzione Verona (-8.636 mil.).
 - (23) Bolzano (+33.159 mil.); in diminuzione Trento (-1.822 mil.).
 - (24) Trieste (+87.486 mil.) e Pordenone; in diminuzione Gorizia (-3.421 mil.) e Udine.
 - (25) Parma (+73.795 mil.), Modena, Ravenna, Forlì, Piacenza e Reggio; in diminuzione Bologna (-9.684 mil.) e Ferrara.
 - (26) Genova (+105.565 mil.), Imperia e Savona.
 - (27) Firenze (+149.854 mil.), Massa, Lucca, Arezzo, Livorno e Pisa; in diminuzione Grosseto (-9.341 mil.) e Pistoia.
 - (28) Perugia (+43.317 mil.).
 - (29) Ancona (+67.512 mil.), Ascoli, Macerata e Pesaro.
 - (30) Roma (+264.016 mil. pari all'8,88%), Latina e Viterbo; in diminuzione Frosinone (-2.994 mil.).
 - (31) Pescara (+57.297 mil.), Chieti e L'Aquila.

./.

in Molise (32); 3 su 5 in Campania (33); 1 su 2 in Basilicata (34); 4 su 5 in Puglia (35); 1 su 1 in Calabria (36); 5 su 9 in Sicilia (37); 2 su 3 in Sardegna (38).

2.2 Considerazioni conclusive. L'analisi della gestione 1983 conferma anche per le amministrazioni comunali il fenomeno dell'accumulo, peraltro più accentuato - a differenza di quanto rilevato per le amministrazioni provinciali - per i residui passivi (10,93%).

Pur tenendo conto degli altri fattori che possono favorire la formazione dei residui - come già precisato per le province - l'elemento determinante nell'accumulo dei residui appare, anche per i comuni, la non corretta utilizzazione dello strumento del riaccertamento (39).

-
- (32) Campobasso (+13.315 mil.) e Isernia.
 - (33) Napoli (+479.044 mil. pari al 42,57%), Avellino e Salerno; in diminuzione Caserta (-1.117 mil.) e Benevento.
 - (34) Potenza (+70.313 mil.); in diminuzione Matera (-4.125 mil.).
 - (35) Foggia (+45.978 mil.), Bari, Lecce e Brindisi; in diminuzione Taranto (-14.690 mil.).
 - (36) Catanzaro (+55.227 mil.).
 - (37) Messina (+39.657 mil.), Enna, Caltanissetta, Siracusa e Trapani; in diminuzione Palermo (-187.368 mil. pari al 28,11%), Catania, Agrigento e Ragusa.
 - (38) Cagliari (+39.488 mil.) e Sassari; in diminuzione Nuoro (-568 mil.).
 - (39) Vanno ricordati, a tale proposito, i seguenti dati
./.

I dati in nota segnalati confermano quanto già osservato per le amministrazioni provinciali e cioè che l'importo dei residui riaccertati non si discosta notevolmente (salvo a Milano ed a Roma) da quello dei residui preesistenti; in qualche caso l'ammontare dei residui attivi (Bolzano, Venezia, Campobasso, Napoli e Potenza) o quello dei residui passivi (Napoli e Catanzaro) è addirittura superiore all'importo dei residui risultanti al 31 dicembre 1982.

significativi relativi ai comuni capoluogo di regione:

- Torino registrava al 31 dicembre 1982 residui attivi per 880.029 mil. e residui passivi per 860.716 mil.: tali importi, a seguito dei riaccertamenti, risultavano, rispettivamente, 824.507 e 758.584 milioni.
- Aosta: i residui attivi sono passati da 15.002 a 14.790 mil. ed i passivi da 14.971 a 14.160 milioni.
- Milano: i residui attivi da 4.013.442 a 2.907.645 mil. ed i passivi da 4.062.090 a 2.938.717 milioni.
- Bolzano: i residui attivi da 82.054 a 83.018 mil. ed i passivi da 70.303 a 62.042 milioni.
- Venezia: i residui attivi da 368.211 a 368.430 mil. ed i passivi da 357.404 a 345.020 milioni.
- Trieste: i residui attivi da 206.288 a 204.068 mil. ed i passivi da 206.193 a 190.868 milioni.
- Bologna: i residui attivi da 312.017 a 305.273 mil. ed i passivi da 308.569 a 295.524 milioni.
- Genova: i residui attivi da 552.901 a 549.085 mil. ed i passivi da 533.076 a 510.562 milioni.
- Firenze: i residui attivi da 431.805 a 428.970 mil. ed i passivi da 426.080 a 398.240 milioni.
- Perugia: i residui attivi da 73.785 a 72.790 mil. ed i passivi da 66.9389 a 64.806 milioni.
- Ancona: i residui attivi da 97.173 a 95.673 mil. ed i passivi da 93.992 a 92.942 milioni.
- Roma: i residui attivi da 3.007.691 a 2.881.568

I dati stessi evidenziano altresì che talora l'importo dei residui attivi e passivi riaccertati è identico a quello dei residui preesistenti (Cagliari) ovvero che l'importo è identico soltanto per i residui attivi (Catanzaro).

Le esposte considerazioni depongono, quindi, per una scarsa applicazione degli istituti destinati a favorire, in sede di riaccertamento, l'eliminazione dei residui attivi (insussistenza, inesigibilità e prescrizione) e dei residui passivi (insussistenza, perenzione, prescrizione) con la conseguente conservazione in bilancio di somme, spesso ingenti, senza valide giustificazioni.

-
- mil. ed i passivi da 2.972.728 a 2.777.478 milioni.
- L'Aquila: i residui attivi da 99.348 mil. a 96.579 ed i passivi da 99.561 a 96.921 milioni.
 - Campobasso: i residui attivi da 36.828 a 37.438 mil. ed i passivi da 36.849 a 36.474 milioni.
 - Napoli: i residui attivi da 932.491 a 982.062 mil. ed i passivi da 1.125.100 a 1.132.628 milioni.
 - Potenza: i residui attivi da 119.281 a 119.358 mil. ed i passivi da 115.214 a 112.354 milioni.
 - Bari: i residui attivi da 158.869 a 142.508 mil. ed i passivi da 168.424 a 153.830 milioni.
 - Catanzaro: i residui attivi da 143.473 a 143.473 mil. ed i passivi da 139.993 a 143.470 milioni.
 - Palermo: i residui attivi da 757.825 a 736.910 mil. ed i passivi da 666.557 a 575.458 milioni.
 - Cagliari: i residui attivi da 121.901 a 116.032 mil. ed i pasivi da 116.032 a 116.032 milioni.

E non può non ribadirsi, in questa sede, quanto già osservato per le amministrazioni provinciali e cioè che il comportamento degli enti tende a vanificare le finalità stesse del riaccertamento, inteso alla verifica della effettiva possibilità di riscossione e della effettiva necessità di pagamento di crediti e debiti di vecchia data.

A ciò si aggiungano le difficoltà di cassa (40) che inducono spesso gli amministratori a destinare il denaro liquido alla spesa corrente dilazionando le spese di investimento e favorendo in tal modo la formazione di nuovi residui.

In tale situazione la gestione dei residui non rappresenta più la proiezione nel tempo degli effettivi accertamenti ed impegni delle entrate e delle spese ma costituisce - come già rilevato per le amministrazioni provinciali - una gestione che si esplica spesso senza limiti o condizionamenti e talvolta diventa di mera cassa.

(40) Cfr. relazione citata 1981

3. Analisi a campione delle scelte di spesa secondo la classificazione funzionale.

Il quadro normativo di riferimento per le amministrazioni comunali risulta sostanzialmente identico a quello delle amministrazioni provinciali, per cui si rinvia a quanto già ampiamente riferito nel Cap.III della presente relazione.

3.1 Analisi della spesa corrente. Ai fini della presente esposizione sono stati presi in esame i dati di consuntivo relativi a 101 delle 150 amministrazioni comunali individuate quali enti campione ai sensi dell'art. 13, quarto comma, della legge n. 51 del 1982 (41): sono ampiamente rappresentati comuni delle varie classi demografiche appartenenti alle regioni settentrionali (44 enti) e centrali (40 enti), scarsamente quelli delle regioni meridionali ed insulari (17 enti).

L'analisi della spesa corrente delle amministra-

(41) Non hanno presentato il conto 41 enti: Alessandria, Asti, Trento, Mantova, Belluno, Cortina d'Ampezzo (BL), La Spezia, Finale Emilia (MO), Carrara, Massa, Montecatini (PT), Ascoli Piceno, Viterbo, Teramo, Spoltore (PE), Napoli, Salerno, Torre del Greco (NA), Caserta, Portici (NA)

zioni comunali - che investe i singoli settori di attività degli enti con riferimento agli impegni di competenza ed ai pagamenti (in conto competenza ed in conto residui) - pone in luce l'effettiva utilizzazione delle risorse concretamente disponibili per lo svolgimento delle funzioni tipiche di tali enti.

I dati stessi evidenziano i seguenti aspetti.

I quattro enti appartenenti alla 5^a classe demografica (42) registrano gli interventi più rilevanti nel campo sociale (Meldola), nel campo economico (Inzago e Novi di Modena) e nel campo dell'istruzione (Ferrandina), interventi che costituiscono, rispettivamente, il 64,12%, il 39,60%, il 48,81% ed il 30,49% del totale degli impegni di competenza. I pagamenti erogati oscillano da un minimo di 3.621 mil. (Ferrandina) ad un massimo di 5.277 mil. (Inzago e Meldola).

Dei tredici comuni appartenenti alla 6^a classe de-

Torre Annunziata (NA), Avellino, Piedimonte Matese (CE), Terzigno (NA), Foggia, Barletta (BA), Lecce, Catanzaro, Cosenza, Lamezia Terme (CZ), Palermo, Catania, Geia (EN), Marsala (TP), Ragusa, Trapani, Enna, Taormina (ME), Cagliari, Nuoro, Oristano. Sono invece pervenuti tardivamente i conti delle seguenti amministrazioni comunali: Cuneo, Verona, Siena, Ancona, Campobasso, Isernia, Agrigento e Sassari.

(42) Inzago (MI), Meldola (FO), Novi di Modena (MO) e Ferrandina (MT).

mografica (43) quelli appartenenti alla Lombardia evidenziano un andamento gestionale non uniforme.

Infatti mentre Cassano d'Adda, Gorgonzola, Melzo, Palazzolo sull'Oglio e Rescaldina registrano gli impegni più significativi nel campo economico (rispettivamente 41,47%, 38,64%, 41,05%, 30,61%, e 49,66%) Buccinasco evidenzia gli interventi più rilevanti nel campo dell'istruzione (29,37%) e Ghedi nel campo sociale (54,30%). Gli interventi successivi più significativi riguardano, per Cassano d'Adda, Gorgonzola e Melzo i settori sociali (22,40%, 25,22% e 18,78%) e dell'istruzione, (14,86%, 17,70% e 15,41%), per Palazzolo sull'Oglio e Rescaldina l'istruzione (25,99% e 17,93%) ed il campo sociale (22,56% e 16,42%), per Buccinasco il campo economico (26,37%) ed il campo sociale (20,91%), per Ghedi l'istruzione (19,73%) e l'amministrazione generale (16,68%).

I pagamenti erogati oscillano da un minimo di 4.691 mil. (Ghedi) ad un massimo di 10.113 mil. (Melzo) e seguono di massima, nei singoli settori, la ripartizione riscontrabile all'interno degli impegni.

(43) Buccinasco (MI), Cassano d'Adda (MI), Ghedi (BS), Gorgonzola (MI), Melzo (MI), Palazzolo sull'Oglio (BS), Rescaldina (MI), Cattolica (FO), Crevalcore (BO), Porto Maggiore (FE), S.Croce sull'Arno (FI), Castelfidardo (AN) e Urbino (PS).

per Cattolica e Porto Maggiore (40,49% e 41,81%) ed il campo economico per Crevalcore (40,94%): seguono per Cattolica interventi nel campo dell'istruzione (24,20%) e dell'amministrazione generale (12,63%), per Porto Maggiore nel settore dell'amministrazione generale (25%) e dell'istruzione (20,11%), per Crevalcore nel campo sociale (18,44%) e dell'amministrazione generale (16,51%).

I pagamenti oscillano da un minimo di 5.142 mil. (Porto Maggiore) ad un massimo di 12.227 mil. (Cattolica).

S.Croce sull'Arno registra gli impegni più significativi nel campo sociale (73,3%), dell'amministrazione generale (11,28%) e dell'istruzione (7,20%) con pagamenti pari a 10.358 milioni.

I due comuni delle Marche evidenziano gli interventi più rilevanti nel campo sociale (Castelfidardo 41,23%; Urbino 27,58%) seguiti da quelli nel campo dell'istruzione (17,61%) e dell'amministrazione generale (16,58%) per il primo ente, e da quelli nel campo dei trasporti (25,03%) e dell'istruzione (20,28%) per il secondo ente. I pagamenti risultano pari, rispettivamente, a 6.589 e 18.150 milioni.

Tra i diciassette comuni appartenenti alla 7[^]

classe demografica (44) i due enti del Piemonte e l'unico della Valle d'Aosta registrano un andamento gestionale uniforme per quanto riguarda il primo settore di interventi e cioè il campo sociale (Vercelli 33,14%, Varallo 50,67% e Aosta 31,42%); gli interventi successivi riguardano l'amministrazione generale e l'istruzione per Vercelli (23,27% e 21,01%) e per Aosta (28,01% e 23,89%) e l'istruzione e l'amministrazione generale per Varallo (19,88% e 12,48%). I relativi pagamenti oscillano da un minimo di 6.155 mil. per Varallo ad un massimo di 27.766 mil. per Vercelli.

Dei tre comuni della Lombardia, Lumezzane e Parabiago evidenziano gli interventi più rilevanti nel campo economico (rispettivamente 49,46% e 48,07%) seguiti dal campo sociale (20,77% e 26,22%) e da quello dell'istruzione (13,85% e 9,73%); Sondrio invece registra gli impegni più significativi nel campo sociale (34,10%) seguiti da quelli nel settore dell'istruzione (28,70%) e dell'amministrazione generale (18,34%). I pagamenti erogati oscillano da un minimo di 7.739 mil. per Sondrio ad un massimo di 10.304 mil. per Lumezzane.

(44) Vercelli, Varallo (VC), Aosta, Lumezzane (BS), Parabiago (MI), Sondrio, Gorizia, Pordenone, Rovigo, Imperia, Cento (FE), Fidenza (PR), Macerata, Frosinone, Rieti, Chieti e Matera.

I due enti del Friuli Venezia Giulia registrano un andamento gestionale non difforme con impegni più rilevanti nel campo sociale (Gorizia 43,72%, Pordenone 47,18%), dell'amministrazione generale (25,70% e 19,84%) e dell'istruzione (16,87% e 17,66%) con pagamenti pari, rispettivamente a 21.774 e 25.870 milioni.

Rovigo evidenzia interventi nel campo sociale (41,10%), dell'istruzione (21,43%) e dell'amministrazione generale (18,79%) con pagamenti pari a 20.273 milioni.

Imperia registra gli impegni più significativi, nel settore dell'amministrazione generale (32,32%) e di seguito quelli nel campo sociale (30,84%) e dell'istruzione (17,63%): i relativi pagamenti ammontano a 19.264 milioni.

I due comuni dell'Emilia Romagna evidenziano un andamento gestionale non difforme con impegni più rilevanti nel campo economico (Cento 39,42%, Fidenza 32,08%) seguiti da interventi nel campo sociale (rispettivamente 23,44% e 31,37%) e dell'istruzione (15,55% e 12,06%). I pagamenti erogati ammontano, rispettivamente, a 15.915 ed a 15.287 milioni.

Macerata registra interventi più significativi nel campo sociale (25,17%) seguiti da quelli nel settore dell'istruzione (23,41%), dell'amministrazione generale (19,78%) e dei trasporti (13,59%) con pagamenti

pari a 23.414 milioni.

I due comuni del Lazio evidenziano gli impegni più rilevanti nel campo sociale (Frosinone 36,59%, Rieti 41,10%) seguiti, per il primo ente, da interventi per l'amministrazione generale (22,53%) e l'istruzione (19,34%), per il secondo ente nei settori dell'istruzione (18,28%) e dell'amministrazione generale (15,31%).

I pagamenti erogati ammontano, rispettivamente, a 13.479 ed a 13.786 milioni.

Chieti registra gli interventi più significativi nel campo sociale (42,99%) seguiti da quelli nel settore dell'istruzione (22,18%) e dell'amministrazione generale (18,80%) con pagamenti pari a 23.508 milioni.

Matera, infine, evidenzia impegni nel campo dell'istruzione (28,69%), dell'amministrazione generale (26,34%) e sociale (23,61%) con pagamenti pari a 17.005 milioni.

Dei trentadue comuni appartenenti all'8^a classe demografica (45) l'unico ente del Piemonte (Moncalieri)

(45) Moncalieri (TO), Busto Arsizio (VA), Cinisello Balsamo (MI), Como, Cremona, Pavia, Sesto S. Giovanni (MI), Varese, Vigevano (PV), Treviso, Sanremo, Savona, Carpi (MO), Cesena, Imola, Arezzo, Grosseto, Lucca, Pistoia, Pesaro, Latina, L'Aquila, Benevento, Casoria (NA), Castellammare di Stabia (NA), Pozzuoli (NA), S. Giorgio a Cremano (NA), Andria (BA), Brindisi, Molfetta (BA), Potenza e Caltanissetta.

evidenzia gli impegni più rilevanti nel settore dell'istruzione (33,33%), seguiti da quelli nel campo sociale (26,04%) e dell'amministrazione generale (21,83%) con pagamenti pari a 18.518 milioni.

Le otto amministrazioni comunali della Lombardia presentano - per quanto concerne gli interventi più rilevanti - un andamento gestionale pressochè uniforme, considerato che gli impegni relativi afferiscono al campo sociale per sei enti (Busto Arsizio 33,10%, Como 41,98%, Cremona 26,16%, Pavia 32,37%, Varese 32%, Vigevano 42,02%) ed al settore dell'istruzione per Cinisello Balsamo (30,98%) e per Sesto San Giovanni (32,10%).

Anche gli impegni successivi manifestano un andamento gestionale non difforme.

Infatti per il primo gruppo di enti gli interventi riguardano l'istruzione e l'amministrazione generale: Busto Arsizio 27,85% e 17,47%, Como 24,34% e 13,34%, Pavia 28,53% e 13,91%, Varese 25,40% e 19,96%, Vigevano 24,16% e 19,36%, salvo Cremona i cui impegni si riferiscono agli oneri non ripartibili (21,74%) ed all'istruzione (21,54%).

Per Cinisello Balsamo e Sesto San Giovanni gli interventi successivi riguardano invece il campo sociale (30,18% e 28,81%) e l'amministrazione generale (22,30% e 21,95%). I pagamenti relativi oscillano da un minimo di 28.964 mil. (Vigevano) ad un massimo di 59.477 mil.

(Como).

L'unico ente del Veneto (Treviso) evidenzia impegni nel campo sociale pari al 36,23%, per l'amministrazione generale pari al 20,29% e nel settore dell'istruzione pari al 19,93% ed i relativi pagamenti ammontano a 35.048 milioni.

I due comuni della Liguria registrano gli interventi più rilevanti nel settore sociale (Sanremo 25,98%, Savona 43,85%), poi l'andamento gestionale si differenzia con interventi per il primo ente nel settore dell'amministrazione generale (23,48%) e nel campo economico (21,79%), per il secondo ente nel settore dell'istruzione (20,23%) e dell'amministrazione generale (16,59%). I relativi pagamenti ammontano a 50.123 mil. (Sanremo) ed a 32.650 mil. (Savona).

Dei tre enti appartenenti all'Emilia Romagna, due (Cesena ed Imola) evidenziano un andamento gestionale uniforme con interventi nel campo sociale (32,59% e 31,42%) dell'istruzione (25,62% e 31,36%) e dell'amministrazione generale (16,46% e 16,53%). Carpi registra invece gli impegni più rilevanti nel campo economico (34,26%) seguiti da quelli nel campo sociale (23,28%) e dell'istruzione (18,39%). I relativi pagamenti oscillano da un minimo di 26.888 mil. (Imola) ad un massimo di 39.990 mil. (Cesena).

Dei quattro comuni appartenenti alla Toscana, tre

(Grosseto, Lucca e Pistoia) presentano un andamento gestionale uniforme con interventi più rilevanti nel campo sociale (40,74%; 30,63%; 30,57%) seguiti da quelli nel settore dell'istruzione (22,81%, 21,14% e 25,69%) e dell'amministrazione generale (17,02%; 16,37%; 21,44%). Arezzo registra invece gli impegni più rilevanti nel settore dell'amministrazione generale (28,75%) seguiti da quelli nel campo sociale (25,08%) e dell'istruzione (20,22%). I pagamenti erogati oscillano da un minimo di 34.313 mil. (Grosseto) ad un massimo di 59.387 mil. (Lucca).

Tre amministrazioni comunali, pur appartenendo a regioni diverse, evidenziano andamenti gestionali identici e cioè Pesaro, Latina e L'Aquila, con impegni più rilevanti nel campo sociale (rispettivamente 36,89%, 29,34% e 30,11%), seguiti da interventi nel settore dell'istruzione e dell'amministrazione generale (Pesaro: 28,34% e 17,74%; Latina 23,18% e 20,55%; L'Aquila 29,74% e 17,78%). I relativi pagamenti oscillano da un minimo di 30.441 mil. (Latina) ed un massimo di 54.020 mil. (Pesaro).

I cinque comuni della Campania presentano un andamento gestionale non uniforme, salvo per quanto riguarda il primo settore di interventi, comune a tutti gli enti. Benevento registra gli impegni più rilevanti nel campo sociale (29,39%) seguiti da quelli nel settore

dell'amministrazione generale (24,45%) e dei trasporti (19,01%); Casoria nel campo sociale (28,52%), dell'amministrazione generale (27,38%) e dell'istruzione (25,35%); Castellammare nel campo sociale (45,76%), dei trasporti (15,03%) e dell'istruzione (14,15%); Pozzuoli e S.Giorgio a Cremano nel campo sociale (49,41% e 27,27%), dell'amministrazione generale (22,65 e 26,92%) e dell'istruzione (12,23% e 25,73%).

I pagamenti erogati oscillano da un minimo di 14.445 mil. (S.Giorgio a Cremano) ad un massimo di 43.214 mil. (Pozzuoli).

Dei tre enti appartenenti alla Puglia, Brindisi e Molfetta registrano interventi uniformi: campo sociale (33,47% e 40,87%), dell'istruzione (25,16% e 17,80%) e dell'amministrazione generale (20,57% e 14,28%); Andria invece evidenzia interventi nel campo sociale (31,98%), dell'amministrazione generale (21,71%) e dell'istruzione (20,36%).

I relativi pagamenti oscillano da un minimo di 15.692 mil. (Molfetta) ad un massimo di 45.315 mil. (Brindisi).

Potenza registra gli interventi più rilevanti nel campo dell'istruzione (25,44%) seguiti da quelli nel settore sociale (22,43%) e dell'amministrazione generale (19,90%) con pagamenti complessivi pari a 37.063 milioni.

Caltanissetta evidenzia gli impegni più significativi nel campo sociale (38,52%) seguiti da quelli nel settore dell'amministrazione generale (25,12%) e dell'istruzione (20,04%) con pagamenti complessivi pari a 17.113 milioni.

Delle venticinque amministrazioni comunali appartenenti alla 9^a classe demografica (46), Novara registra impegni per 33,57% nel campo sociale, per 24,84% nel settore dell'amministrazione generale, per 23,01% nel settore dell'istruzione: i relativi pagamenti ammontano a 44.049 milioni.

Bolzano evidenzia gli interventi più significativi nel campo sociale (35,213%), seguiti da quelli nel settore dell'istruzione (19,33%), dell'amministrazione generale (16,16%) e del campo economico (14%), con pagamenti pari a 55.558 milioni.

I tre comuni della Lombardia (Bergamo, Brescia e Monza) registrano un identico andamento gestionale con impegni nei seguenti settori: campo sociale (37,23%,

(46) Novara, Bolzano, Bergamo, Brescia, Monza (MI), Udine, Padova, Vicenza, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini (FO), Livorno, Pisa, Prato (FI), Perugia, Terni, Pescara, Taranto, Reggio Calabria e Siracusa.

42,56% e 44,95%), istruzione (25,26%; 22,63% e 23,93%), ed amministrazione generale (16,52%; 16,71% e 15,42%) con pagamenti che oscillano da un minimo di 54.488 mil. (Monza) ad un massimo di 122.470 mil. (Brescia).

Udine evidenzia gli impegni più rilevanti nel campo sociale (35,27%) seguiti da quelli per l'amministrazione generale (23,02%) e per l'istruzione (22,68%): i relativi pagamenti risultano pari a 45.128 milioni.

I due comuni del Veneto (Padova e Vicenza) registrano un identico andamento gestionale con impegni nei seguenti settori: sociale (35,56% e 32,55%), istruzione (23,25% e 28,78%) ed amministrazione generale (16,16% e 18,04%) con pagamenti complessivi pari, rispettivamente, a 111.095 mil. ed a 51.089 milioni.

Degli otto enti appartenenti all'Emilia Romagna, sei (Ferrara, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna e Rimini) evidenziano gli interventi più significativi negli stessi settori e cioè nel campo sociale (29,44%; 38,65%; 40,26%; 43,61%; 31,49%; 37,75%), dell'istruzione (27,73%; 27,99%; 23,68%; 22,12%; 25,87% e 21,08%), e dell'amministrazione generale (22,44%; 14,34%; 11,42%; 14,80%; 15,12% e 17,10%). Forlì registra gli impegni più rilevanti nel campo sociale (34,04%) seguiti da quelli nel settore dell'istruzione (19,60%) e dei trasporti (15,58%); Reggio Emilia nel settore dell'istruzione (30,27%), sociale (28,41%), dell'amministra-

zione generale (12,79%) e dei trasporti (11,71%). I pagamenti complessivi oscillano da un minimo di 55.719 mil. per Piacenza ad un massimo di 119.388 mil. per Modena.

Dei tre comuni della Toscana, due (Livorno e Pisa) registrano gli interventi più significativi negli stessi settori: sociale (46,26% e 33,41%), amministrazione generale (19,17% e 20,76%) ed istruzione (18,49% e 19,15%); Prato invece evidenzia gli impegni più rilevanti nel campo sociale (32,94%), seguiti da quelli nel settore dell'istruzione (29,90%) e dell'amministrazione generale (20,77%). I pagamenti erogati oscillano da un minimo di 69.091 mil. (Pisa) ed un massimo di 100.499 mil. (Livorno).

I due enti dell'Umbria (Perugia e Terni) registrano gli impegni più rilevanti, il primo nel campo sociale (38,70%), dell'istruzione (16,46%), dell'amministrazione generale (14,44%) ed il secondo nei settori sociale (31,91%), dell'amministrazione generale (30,31%) e dell'istruzione (18,01%): i relativi pagamenti ammontano, rispettivamente, a 72.336 ed a 48.146 milioni.

Pescara evidenzia gli interventi più significativi nel campo sociale (38,35%) seguiti da quelli nei settori dell'amministrazione generale (20,65%) e dell'istruzione (18,36%) con pagamenti complessivi pari a 43.830 milioni.

zione generale (12,79%) e dei trasporti (11,71%). I pagamenti complessivi oscillano da un minimo di 55.719 mil. per Piacenza ad un massimo di 1.19.388 mil. per Modena.

Dei tre comuni della Toscana, due (Livorno e Pisa) registrano gli interventi più significativi negli stessi settori: sociale (46,26% e 33,41%), amministrazione generale (19,17% e 20,76%) ed istruzione (18,49% e 19,15%); Prato invece evidenzia gli impegni più rilevanti nel campo sociale (32,94%), seguiti da quelli nel settore dell'istruzione (29,90%) e dell'amministrazione generale (20,77%). I pagamenti erogati oscillano da un minimo di 69.091 mil. (Pisa) ed un massimo di 100.499 mil. (Livorno).

I due enti dell'Umbria (Perugia e Terni) registrano gli impegni più rilevanti, il primo nel campo sociale (38,70%), dell'istruzione (16,46%), dell'amministrazione generale (14,44%) ed il secondo nei settori sociale (31,91%), dell'amministrazione generale (30,31%) e dell'istruzione (18,01%): i relativi pagamenti ammontano, rispettivamente, a 72.336 ed a 48.146 milioni.

Pescara evidenzia gli interventi più significativi nel campo sociale (38,35%) seguiti da quelli nei settori dell'amministrazione generale (20,65%) e dell'istruzione (18,36%) con pagamenti complessivi pari a 43.830 milioni.

Taranto registra gli impegni più rilevanti nel campo sociale (35,40%); seguono quelli nei settori dell'amministrazione generale (17,70%), degli oneri non ripartibili (17,28%) e dell'istruzione (16,78%). I pagamenti relativi ammontano a 103.723 milioni.

L'unico comune della Calabria (Reggio Calabria) evidenzia gli interventi più significativi nel campo sociale (36,16%) seguiti da quelli nei settori dell'amministrazione generale (26,07%) e dell'istruzione (14,31%) con pagamenti pari a 68.514 milioni.

Siracusa registra gli impegni più rilevanti negli stessi settori evidenziati per Reggio Calabria: sociale (49,81%), amministrazione generale (21,56%) ed istruzione (13,42%) con pagamenti pari a 40.045 milioni.

Tra i sei comuni appartenenti alla 10^a classe demografica (47), Trieste registra impegni complessivi per 146.379 mil. così ripartiti: campo sociale (61.216 mil. pari al 41,82%), istruzione (29.203 mil. pari al 19,95%), amministrazione generale (18.032 mil. pari al 12,31%), oneri non ripartibili (14.724 mil. pari al 10,05%), sicurezza pubblica (8.206 mil. pari al 5,60%),

(47) Trieste, Venezia, Bologna, Firenze, Bari e Messina.

trasporti (6.564 mil. pari al 4,48%), campo economico (6.291 mil. pari al 4,29%), campo delle abitazioni (1.358 mil. pari allo 0,92%) e giustizia (785 mil. pari allo 0,05%).

I pagamenti complessivi ammontano a 141.638 milioni.

Sul totale degli impegni assunti da Venezia (319.386 mil.) gli interventi operati dall'ente riguardano per 110.263 mil. (34,52%) il campo sociale, per 73.519 mil. (23,01%) l'istruzione, per 71.153 mil. (22,24%) l'amministrazione generale, per 24.126 mil. (7,55%) i trasporti, per 13.969 mil. (4,37%) gli oneri non ripartibili, per 9.695 mil. (3,03%) la sicurezza pubblica, per 9.254 mil. (2,86%) il campo economico, per 5.784 mil. (1,81%) il settore delle abitazioni e per 1.723 mil. (0,53%) la giustizia.

I pagamenti erogati risultano pari a 291.680 milioni.

Bologna registra impegni complessivi per 308.029 mil. con interventi nel campo dell'istruzione (104.255 mil. pari al 33,84%), nel campo sociale (91.544 mil. pari al 29,71%), per l'amministrazione generale (41.685 mil. pari al 13,53%), e per gli oneri non ripartibili (27.810 mil. pari al 9,02%); seguono i trasporti (16.465 mil. pari al 5,34%), la sicurezza pubblica (10.932 mil. pari al 3,54%), il campo economico (8.624

mil. pari al 2,79%), il campo delle abitazioni (5.565 mil. pari all'1,80%) e la giustizia (1.149 mil. pari allo 0,37%).

I pagamenti complessivamente erogati ammontano a 311.360 milioni.

Firenze evidenzia impegni complessivi per 387.786 mil. che riguardano per 133.977 mil. (34,54%) il campo sociale, per 109.550 mil. (28,25%) l'istruzione, per 67.673 mil. (17,45%) l'amministrazione generale, per 22.138 mil. (5,75%) i trasporti, per 19.316 mil. (4,98%) il campo economico, per 16.232 mil. (4,18%) gli oneri non ripartibili, per 11.392 mil. (2,93%) la sicurezza pubblica, per 4.401 mil. (1,13%) il campo delle abitazioni e per 3.107 mil. (0,80%) la giustizia. I pagamenti erogati risultano pari a 366.887 milioni.

Bari registra impegni per 183.989 mil. con interventi nel campo sociale per 58.569 mil. (31,83%), nel campo dell'istruzione per 36.887 mil. (20,04%), nell'amministrazione generale per 26.726 mil. (14,52%), negli oneri non ripartibili per 23.274 mil. (12,64%), nei trasporti per 13.943 mil. (7,57%), nella sicurezza pubblica per 10.691 mil. (5,81%), nel campo economico per 9.887 mil. (5,37%), nel campo delle abitazioni per 2.458 mil. (1,33%) e nella giustizia per 1.554 mil. (0,84%). I pagamenti complessivamente erogati ammontano

a 157.497 milioni.

Sul totale degli impegni assunti da Messina (155.347 mil.) gli interventi operati dall'ente riguardano per 50.951 mil. (32,79%) l'amministrazione generale, per 48.224 mil. (31,04%) il campo sociale, per 19.918 mil. (12,82%) i trasporti, per 16.772 mil. (10,79%) l'istruzione, per 10.752 mil. (6,92%) la sicurezza pubblica, per 5.429 mil. (3,49%) il campo economico, per 2.121 mil. (1,36%) il campo delle abitazioni, per 1.030 mil. (0,66%) gli oneri non ripartibili e per 150 mil. (0,09%) la giustizia. I pagamenti erogati risultano pari a 141.604 milioni (48).

(48) I pagamenti presentano, nell'ambito delle singole gestioni degli enti appartenenti alla 10^a classe demografica, le seguenti oscillazioni:
Amministrazione generale - da un minimo del 12,61% (Trieste) ad un massimo del 34,96% (Messina);
Giustizia: da un minimo dello 0,02% (Messina) ad un massimo dello 0,90% (Bari);
Sicurezza pubblica: da un minimo del 2,94% (Firenze) ad un massimo dell'8,29% (Messina);
Istruzione e cultura: da un minimo del 12,30% (Messina) ad un massimo del 34,49% (Bologna);
Azioni nel campo delle abitazioni: da un minimo dello 0,95% (Trieste) ad un massimo dell'1,65% (Venezia);
Azioni nel campo sociale: da un minimo del 28,39% (Bologna) ad un massimo del 38,33% (Trieste);
Trasporti e comunicazioni: da un minimo del 5,29% (Trieste) ad un massimo dell'8,51% (Bologna);

Dei quattro comuni appartenenti all'11^a classe demografica (49) Torino registra impegni per complessivi 857.822 mil. riguardanti per 255.865 mil. (29,84%) il campo sociale,, per 254.129 mil. (29,62%) l'istruzione, per 121.645 mil. (14,18%) l'amministrazione generale, per 88.237 mil. (10,28%) i trasporti, per 64.222 mil. (7,48%) gli oneri non ripartibili, per 37.902 mil. (4,41%) la sicurezza pubblica, per 17.083 mil. (1,98%) il campo delle abitazioni, per 14.273 mil. (1,66%) il campo economico e per 4.466 mil. (0,52%) la giustizia. I pagamenti erogati risultano pari a 795.021 milioni.

Milano evidenzia impegni complessivi per 1.799.100 mil. con interventi nel settore dei trasporti (488.642 mil. pari al 27,16%), nel campo sociale (431.833 mil. pari al 24%) per l'istruzione (324.603 mil. pari al 18,15%), per l'amministrazione generale (215.630 mil. pari all'11,98%), per gli oneri non ripartibili (144.595 mil. pari all'8,03%), nel campo economico (82.293 mil. pari al 4,57%), per la sicurezza pubblica (72.414 mil. pari al 4,02%), nel settore delle abita-

Azioni nel campo economico: da un minimo del 2,78% (Bologna) ad un massimo del 7,13% (Bari);
Oneri non ripartibili: da un minimo dello 0,21% (Messina) ad un massimo dell'11,89% (Trieste).

(49) Torino, Milano, Genova e Roma.

zioni (32.802 mil. pari al 1,82%) e per la giustizia (4.288 mil. pari allo 0,23%). I pagamenti erogati complessivamente ammontano a 1.618.998 milioni.

Genova registra impegni complessivi per 569.005 mil. riguardanti per 203.758 mil. (35,80%) il campo sociale, per 116.269 mil. (20,43%) l'istruzione, per 85.802 mil. (15,07%) l'amministrazione generale, per 68.295 mil. (12%) i trasporti, per 34.279 mil. (6,02%) gli oneri non ripartibili, per 27.120 mil. (4,76%) la sicurezza pubblica, per 19.291 mil. (3,39%) il campo economico, per 11.217 mil. (1,97%) il campo delle abitazioni, per 3.974 mil. (0,69%) la giustizia. I pagamenti risultano pari a 450.606 milioni.

Sul totale degli impegni assunti da Roma (2.218.107 mil.) gli interventi operati dall'ente riguardano per mil. 652.661 (29,4%) il campo sociale, per mil. 584.940 (26,37%) i trasporti, per mil. 323.824 (14,59%) l'istruzione, per mil. 277.879 (12,52%) l'amministrazione generale, per mil. 156.526 (7,05%) il campo economico, per mil. 104.141 (4,69%) la sicurezza pubblica, per mil. 71.158 (3,20%) gli oneri non ripartibili, per mil. 44.459 (2%) il campo delle abitazioni e per 2.519 mil. (0,11%) la giustizia.

I pagamenti complessivamente erogati ammontano a

2.181.001 mil. (50).

3.2 Considerazioni conclusive. Le ampie oscillazioni rilevate tra i dati percentuali esposti nel paragrafo precedente evidenziano - come già osservato per le amministrazioni provinciali - l'estrema varietà in cui si articola il complesso delle amministrazioni comunali in relazione a caratteristiche territoriali, geografiche, economiche ed ambientali.

(50) I pagamenti presentano, nell'ambito delle singole gestioni degli enti appartenenti all'11^a classe demografica, le seguenti oscillazioni:
Amministrazione generale - da un minimo del 12,24% (Milano) ad un massimo del 18,01% (Genova);
Giustizia: da un minimo dello 0,08% (Roma) ad un massimo dello 0,86% (Genova);
Sicurezza pubblica: da un minimo del 4,44% (Roma) ad un massimo del 5,51% (Genova);
Istruzione e cultura: da un minimo del 2,65% (Genova) ad un massimo del 30,66% (Milano);
Interventi nel campo delle abitazioni: da un minimo dell'1,68% (Torino) ad un massimo del 2,23% (Genova);
Interventi nel campo sociale: da un minimo del 27,77% (Roma) ad un massimo del 42,48 (Genova);
Trasporti e comunicazioni: da un minimo dell'8,87 (Torino) ad un massimo del 33,54% (Roma);
Interventi nel campo economico: da un minimo dell'1,48 (Torino) ad un massimo del 4,97% (Milano);
Oneri non ripartibili: da un minimo dello 0,76% (Torino) ad un massimo del 9,80% (Genova).

L'esame comparativo di enti appartenenti alle diverse classi demografiche pone, peraltro, in rilievo taluni aspetti gestionali comuni alle varie amministrazioni esaminate.

Tali aspetti possono così sintetizzarsi:

- gli impegni di spesa relativi al campo sociale occupano il primo posto per i comuni appartenenti a tutte le classi demografiche; tali interventi riguardano il servizio di nettezza urbana, gli interventi sociali vari (parchi, giardini, bagni pubblici ecc. ed in genere l'assistenza e la beneficenza), gli interventi per fognone, collettori e depuratori, gli interventi per l'assistenza sanitaria e farmaceutica, per l'assetto del territorio ed i problemi dell'ambiente, per i servizi ed interventi igienico-sanitari, e rappresentano in sostanza, l'esplicazione dei servizi di maggiore rilievo nell'ambito delle funzioni assegnate ai comuni;
- gli impegni riguardanti l'istruzione e cultura occupano il secondo posto per i comuni della 7[^], 8[^], 9[^] e 10[^] classe demografica ed il terzo posto per gli enti della 5[^], 6[^], e 11[^] classe: i relativi interventi concernono essenzialmente l'istruzione primaria, la scuola materna, l'assistenza scolastica, musei e biblioteche, e l'istruzione secondaria;
- gli impegni riguardanti i trasporti e comunicazioni (trasporti, viabilità ed illuminazione pubblica) occu-

pano il secondo posto, per i comuni dell'11^a classe, il quarto posto per quelli della 7^a, 8^a, 9^a e 10^a classe ed il quinto posto per quelli della 6^a ed il sesto posto per quelli della 5^a classe;

- gli impegni relativi all'amministrazione generale (organi istituzionali e servizi generali vari, gestione e conservazione del patrimonio disponibile) occupano il terzo posto per i comuni della 7^a, 8^a, 9^a, e 10^a classe, il quarto posto per quelli della 6^a e 11^a classe ed il quinto posto per quelli della 5^a classe;

- gli impegni per oneri non ripartibili, e cioè per spese non altrimenti classificabili, occupano il quarto posto per gli enti della 5^a classe, il quinto posto per quelli dell'8^a, 9^a, 10^a e 11^a classe ed il settimo posto per quelli della 6^a e 7^a classe;

- gli impegni per la sicurezza pubblica occupano il sesto posto per i comuni della 6^a, 7^a, 9^a, 10^a ed 11^a classe, ed il settimo posto per quelli della 5^a e 8^a classe;

- gli impegni nel campo economico (mercati, mattatoi, servizio affissioni e pubblicità, interventi nel settore del turismo, dell'industria ecc.) occupano il secondo posto per gli enti della 5^a e 6^a classe, il quinto posto per quelli della 7^a classe, il sesto posto per quelli dell'8^a classe ed il settimo posto per quelli della 9^a, 10^a, e 11^a classe;

- gli impegni nel campo delle abitazioni (in relazione alle funzioni comunali nel campo dell'edilizia economica e popolare, ai sensi della legge n. 167 del 1962, e dell'edilizia residenziale pubblica a norma della legge n. 457 del 1968) occupano l'ottavo posto per i comuni della 6[^], 8[^], 9[^], 10[^] e 11[^] classe ed il nono posto per quelli della 5[^] e 7[^] classe;

- gli impegni relativi alla giustizia occupano l'ottavo posto per i comuni della 5[^] e 7[^] classe ed il nono posto per quelli della 6[^], 8[^], 9[^], 10[^] e 11[^] classe.

L'ammontare complessivo dei pagamenti (in conto competenza ed in conto residui) erogati dagli enti in esame è pressochè identico all'ammontare degli impegni di competenza ed anche la ripartizione di tali pagamenti tra i vari settori di attività corrisponde a quella risultante all'interno degli impegni.

L'esame dei conti consuntivi pone, peraltro, in evidenza un altro aspetto significativo della gestione finanziaria degli enti.

L'articolo 2 della legge n. 131 del 1983, nel fissare l'ammontare del contributo ordinario che lo Stato dovrà versare agli enti locali, ha inteso quantificare - come già riferito per le amministrazioni provinciali - la copertura finanziaria necessaria per sopperire alle spese originate da cause permanenti e quindi prevedibili in via continuativa.

La norma in esame ha in sostanza indicato un parametro di buon andamento al quale avrebbero dovuto attenersi gli enti nella realizzazione dei loro programmi e cioè il contenimento della spesa corrente nei limiti delle risorse finanziarie concesse dallo Stato a titolo di contributo ordinario (51).

Nella specie tale parametro risulta osservato a preventivo, ma non sempre a consuntivo.

Pur tenendo conto delle altre entrate (tributarie, extratributarie e contributi regionali) - che mediamente non superano il 30% delle entrate correnti e quindi non sono in grado di accrescere adeguatamente le risorse finanziarie degli enti - la realtà emergente dall'esame dei conti induce a ritenere che la mancata osservanza del criterio stabilito dal citato art. 2 della legge n. 131 del 1983, oltre a contribuire alla formazione dell'eventuale disavanzo di competenza, potrebbe

(51) Va ricordato, in proposito, che la commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del tesoro, nel suo rapporto per il 1984, ha auspicato la creazione di un fondo destinato al finanziamento di tutte le spese correnti (Foscor), diverse dagli oneri per il servizio dei debiti: ciò al fine di razionalizzare il sistema dei trasferimenti sulla base di due criteri guida, certezza degli oneri per il bilancio statale e riequilibrio delle dotazioni dei singoli enti.

altresì determinare - come già rilevato per le amministrazioni provinciali - il ricrearsi di un deficit nella finanza locale che può permanere per anni sommerso ma è destinato ad emergere ed a gravare sull'intera finanza pubblica (52).

Le esposte considerazioni si ricollegano alla tematica delle scelte di spesa degli enti locali, scelte di spesa che - secondo il parere delle Sezioni riunite sullo schema di disegno di legge concernente l'ordinamento delle autonomie locali - devono essere ispirate al principio delle disponibilità effettive degli enti medesimi (53).

(52) Si consideri, a titolo esemplificativo, il caso dell'amministrazione comunale di Trieste che ha assunto impegni per 146.379 mil. a fronte di un contributo ordinario per 69.078 mil.: pur tenuto conto delle entrate tributarie (31.486 mil.) di quelle extratributarie (27.476 mil.) e di contributi regionali o di altri enti (14.039 mil.) la gestione di parte corrente si è chiusa con un disavanzo di 4.300 milioni.

Analoga la situazione del comune di Perugia che ha assunto impegni per 79.039 mil. a fronte di un contributo ordinario per 48.190 mil., di entrate tributarie per 16.662 mil., di entrate extratributarie per 11.022 mil. e di contributi regionali o di altri enti per 3.165 mil.: la gestione di parte corrente si è quindi chiusa con un disavanzo di 1.938 milioni.

(53) Parere n. 248/S.R./D del 30 novembre, 3 e 10 dicembre 1983: sull'argomento cfr. anche deliberazione n. 15 del 22 ottobre 1984, pagg. 15 e segg.

ANALISI A CAMPIONE DELLA SPESA CORRENTE SECONDO LA CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE

CONT)
CONSUNTIVO
1 9 8 3

C O M U N I classi demografiche	IMPEGNI DI COMPETENZA										PAGAMENTI (COMPETENZA + RESIDUI)											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Tot. Impegni	11	12	13	14	15	16	17	18	19	TOT. Pagamenti	20	21
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	9	11	12	13	14	15	16	17	18	19	19	20	21
SESTO S. GIOV.	8	11.856	247	1.816	17.329	657	15.563	1.761	1.402	3.262	54.004	41.007	1.929	16.442	750	14.868	1.599	1.495	3.173	51.336	95.06	95.06
VARESE	8	7.920	426	2.337	10.077	945	12.193	2.936	292	14.116	39.660	2.256	2.407	9.208	931	11.896	3.022	208	1.212	38.065	95.92	95.92
VIGEVANO	8	5.787	182	1.914	7.148	338	12.432	1.523	235	211	29.580	5.784	2.253	6.632	306	10.986	1.774	830	372	22.964	97.42	97.42
LUMEZZANE	7	6.165	-	135	4.66	27	2.448	540	5.947	15	12.023	1.061	132	1.223	27	2.362	603	4.531	5	10.364	27.20	27.20
PARABIACO	7	2.816	-	253	1.079	-	2.908	619	5.320	72	11.027	740	223	1.001	-	2.543	465	5.414	117	10.223	42.34	42.34
SONDRIO	7	1.640	70	403	2.567	4	3.050	709	149	450	2.942	1.552	107	2.494	5	2.156	523	44	435	7.734	26.55	26.55
BUCCINASCO	8	1.621	-	180	2.352	-	1.675	46	2.112	22	2.002	1.328	176	1.949	-	1.299	27	2.243	19	7.221	90.11	90.11
CASSINO D'ADDA	6	913	164	204	1.360	4	2.046	443	3.243	216	2.116	909	170	1.322	4	2.217	659	3.272	216	8.222	96.29	96.29
GHEDI	6	254	-	142	1.040	-	2.770	222	33	22	5.119	219	127	929	-	2.623	219	27	47	4.491	96.64	96.64
GORGONZOLA	6	728	1	149	1.526	47	2.217	493	3.297	142	2.710	755	142	1.549	42	2.017	447	3.106	134	2.142	93.16	93.16
MELZO	6	1.680	8	301	1.688	15	2.027	665	4.495	39	10.912	1.531	240	1.527	10	1.945	619	4.169	19	10.113	92.37	92.37
PALAZZOLO S.O.6	6	222	-	152	2.005	10	1.741	162	2.362	160	7.714	721	148	1.247	9	1.760	160	2.343	425	2.473	96.27	96.27
RESCALDINA	6	522	-	92	1.073	19	923	223	2.972	40	5.924	561	91	1.022	12	1.005	214	2.216	37	5.720	91.59	91.59
INZAGO	5	473	3	66	219	20	1.469	126	2.103	171	5.310	457	62	726	16	1.405	169	1.940	176	5.020	94.54	94.54
TRIESTE	10	12.022	715	2.206	29.203	1.352	61.216	6.564	6.221	14.724	116.319	12.263	2.337	20.540	1.353	54.223	7.501	5.027	16.251	144.622	91.76	91.76
UDINE	9	10.229	219	2.129	10.431	316	16.219	4.504	1.166	349	45.222	10.715	2.112	10.222	239	15.223	6.225	1.091	392	45.122	38.10	38.10
GORIZIA	7	5.229	221	747	3.631	94	9.402	1.027	419	409	21.513	5.121	726	3.226	45	9.309	1.309	449	617	21.110	10.121	10.121
PORDENONE	7	5.322	160	1.101	4.746	416	12.625	1.423	122	222	22.223	5.122	1.025	11.540	222	12.024	1.760	122	141	22.222	22.22	22.22
VENEZIA	10	71.023	1.723	2.625	72.519	5.224	110.223	24.122	9.224	12.222	312.222	61.222	2.322	70.464	2.222	100.222	12.222	2.522	12.222	291.222	91.22	91.22
VERONA	10	19.022	634	6.525	27.425	1.121	42.023	9.229	5.725	5.222	111.222	12.222	6.222	25.222	966	39.222	9.222	6.222	4.222	111.222	22.22	22.22
PADOVA	9	19.022	634	6.525	27.425	1.121	42.023	9.229	5.725	5.222	111.222	12.222	6.222	25.222	966	39.222	9.222	6.222	4.222	111.222	22.22	22.22

ANALISI A CAMPIONE DELLA SPESA CORRENTE SECONDO LA CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE

C O M U N I classi demografiche	IMPEGNI DI COMPETENZA										PAGAMENTI (COMPETENZA + RESTUI)										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Tot. Impegni	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	TOT. pagamenti
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
IMOLA 8	4.375	65	963	8.302	830	8.317	8.708	536	969	26.465	4.800	64	969	2.502	99	2.492	2.266	540	4.163	26.223	20.660
CEVTO 7	1.981	34	300	2.595	72	3.910	720	6.527	479	16.678	1.740	45	2.000	2.595	52	3.773	779	6.321	260	12.915	95.43
FIDENZA 7	1.697	24	424	1.974	433	5.135	1.203	5.252	216	16.368	1.528	24	1.75	1.857	422	5.032	1.183	4.500	135	6.227	91.60
CATTOLICA 6	1.684	-	672	3.111	41	5.204	4.279	667	221	12.851	1.549	-	627	2.976	13	5.053	1.191	672	235	12.227	95.60
CHEVALCORE 6	1.629	-	120	1.356	-	1.820	291	4.063	625	9.223	1.528	-	112	1.897	-	1.652	310	3.647	424	9.042	91.10
FINALE EMIL. 6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PORTOMAGGIORE 6	1.277	38	122	1.027	30	2.125	325	33	119	5.406	1.241	35	123	1.052	22	2.255	223	41	25	5.142	100.00
MELDOLA 5	222	-	96	227	27	3.510	248	7	107	5.274	722	-	27	277	33	3.920	267	7	22	5.277	91.00
NOVI DI MOD. 5	702	-	27	1.025	5	262	217	272	23	5.679	703	-	27	226	10	222	217	236	22	5.252	97.00
FIRENZE 10	67.673	3.407	4.292	67.550	444	132.937	22.128	19.316	14.232	221.726	59.612	2.999	2.746	104.235	4.206	122.279	22.122	13.722	15.246	366.227	90.00
LIVORNO 9	19.527	443	3.625	12.825	1.309	47.297	5.466	2.677	2.238	101.257	19.269	406	3.726	17.764	1.229	16.405	5.220	2.572	3.337	102.422	95.00
PISA 9	15.206	699	3.725	12.477	273	25.273	5.107	2.929	7.220	75.640	15.248	392	3.422	12.925	949	23.619	4.213	2.245	5.722	64.091	91.00
PRATO 9	19.253	424	3.107	27.251	922	32.622	5.299	2.261	3.067	93.122	12.256	224	2.272	24.224	1.025	20.115	4.222	2.042	2.910	26.221	22.00
AREZZO 8	11.672	291	1.270	2.222	20	10.122	1.172	1.523	5.491	40.211	11.772	316	1.266	2.116	15	9.727	1.105	1.144	5.246	24.222	27.00
CARRARA 8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GRISSETO 8	5.974	277	1.532	2.004	25	14.226	2.244	720	1.319	35.227	5.714	214	1.577	2.602	26	14.179	2.224	257	2.224	34.223	97.00
LUSCA 8	10.622	424	1.225	13.225	75	19.229	6.229	1.226	10.302	64.212	9.216	327	1.225	12.223	106	12.241	5.122	2.222	10.512	24.221	91.00
MASSA 8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PISTOIA 8	12.226	274	1.226	14.222	1.222	12.221	4.220	2.222	2.224	56.223	12.226	146	1.222	12.223	1.227	12.222	4.222	2.221	1.221	24.226	22.00
SIENA 8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MONTECATINI 7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SANTA C. SUL A.6	1.122	-	222	222	7	2.222	422	53	72	10.211	1.222	-	122	222	7	2.222	422	42	42	10.222	10.222

CONTO CONSUNTIVO
1 9 8 3

ANALISI A CAMPIONE DELLA SPESA CORRENTE SECONDO LA CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE

C O M U N I classi demografiche	IMPEGNI DI COMPETENZA										PAGAMENTI (COMPETENZA + RESIDUI)										
	Sez. 1	Sez. 2	Sez. 3	Sez. 4	Sez. 5	Sez. 6	Sez. 7	Sez. 8	Sez. 9	Tot. Imp. gn	Sez. 1	Sez. 2	Sez. 3	Sez. 4	Sez. 5	Sez. 6	Sez. 7	Sez. 8	Sez. 9	TOT. pag. m. r. r.	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		11	12	13	14	15	16	17	18	19	20:10	
LECCE 8																					
MOLFETTA 8	3.188	15	998	3.973	331	9.198	1.707	8.388	911	98.316	2.915	14	1.084	3.377	49	6.581	656	970	96	15.442	70,35
POTENZA 8	8.654	1.087	1.674	11.059	430	9.758	6.059	388	4.438	93.470	7.981	1.046	1.689	10.882	405	8.570	5.289	428	1.075	37.067	95,26
MATERA 7	4.895	388	911	5.877	-	4.342	1.565	686	499	18.390	4.319	361	873	1490	-	4.351	1.147	512	452	17.005	92,17
FERNANDINA 5	617	22	226	1.105	-	694	196	57	676	3.623	676	82	227	1.145	-	699	197	60	595	3.621	90,00
CATANZARO 9																					
COSENZA 9																					
REGGIO CAL. 9	10.951	415	1.677	10.107	1.016	8.885	6.588	916	3.443	72.688	18.023	347	1.453	9.044	1.140	2.584	6.211	951	2.777	8.574	74,21
LAMEZIA T. 8																					
PALERMO 11																					
CATANIA 10																					
MESSINA 10	50.951	150	10.752	16.778	2.181	18.224	12.912	5.129	1.030	155.347	14.517	36	11.739	17.121	8.166	15.551	10.346	4.526	207	101.624	91,15
SIRACUSA 9	9.348	577	8.112	5.818	841	21.571	1.698	602	860	43.341	9.827	449	8.667	4.893	269	19.483	1.899	501	147	46.045	92,31
CALTANISSETTA 8	4.990	376	1.194	3.901	-	7.499	1.987	328	91	19.166	4.844	316	1.045	3.486	-	6.129	1.607	237	49	17.113	87,41
GELA 8																					
MARSALA 8																					
IRAGUSA 8																					
TRAPANI 8																					
AGRIGENTO 7																					

T. Nota

CAPITOLO V

LE ENTRATE PROPRIE TRIBUTARIE DEI COMUNI

1. Notazioni preliminari sull'ampliamento e sul riordino della potestà impositiva locale.

La Corte dei conti, in Sezioni riunite, ha recentemente osservato - nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1984 - che il quadro complessivo delle entrate finali dello Stato è stato caratterizzato da una discesa dei tassi di incremento e che in particolare si è verificato negli ultimi tempi un deciso ridimensionamento del ritmo di crescita degli acceramenti del comparto tributario (+ 24,5% nel 1983, + 12,6% nel 1984). "La situazione che va delineandosi è dunque quella diagnosticata dalla Corte nelle precedenti relazioni: in assenza di fattori legislativi contingenti, quali quelli che hanno concorso negli ultimi esercizi a sostenere l'evoluzione degli introiti tributari (condono fiscale, aumento delle percentuali di versamento in acconto dell'imposizione diretta ecc.), l'elevatezza della pressione tributaria - ormai assestata su livelli europei - non lascia margini per ulteriori incrementi di gettito reale".

La Corte ha inoltre osservato che, in prospettiva, "il problema di fondo, ... è quello di decidere se le finalità redistributive sin qui affidate in via prevalente alla manovra tributaria (attraverso l'imposizione diretta) non possano in parte essere meglio realizzate attraverso strumenti più immediati, trasparenti e governabili; e se al sistema fiscale non possa invece demandarsi il compito aggiuntivo di selezionare gli impieghi del reddito (investimenti o consumo, quali consumi, quali investimenti)".

Le considerazioni della Corte qui riportate devono essere tenute presenti anche al fine di valutare le prospettive del sistema delle entrate proprie tributarie degli enti locali e soprattutto dei comuni.

In nessun modo, infatti, il riordinamento della potestà impositiva degli enti locali è problema che possa essere affrontato secondo valutazioni a sè stanti che non tengano conto del rapporto fra tali potestà impositive e il sistema fiscale nel suo complesso. E ciò sia sotto il profilo dei principi che regolano sul piano costituzionale i rapporti tributari fra i cittadini e i poteri pubblici e il coordinamento della finanza pubblica, sia sotto il profilo del ruolo e degli effetti che ogni parte dell'ordinamento fiscale ha nell'economia del paese.

Di conseguenza, la rilevanza che viene attribuita

- secondo gli orientamenti attualmente prevalenti - al ripristino di una significativa "area" o potestà impositiva degli enti locali, pur costituendo, anche a parere della Corte, uno dei principali problemi da risolvere per un migliore assetto della finanza locale e per un migliore funzionamento delle gestioni locali, va ponderata alla luce delle condizioni attuali e delle prospettive del sistema tributario vigente nel suo complesso.

A questo riguardo appare utile riassumere alcuni criteri di massima da tenere presenti per valutare le proposte di riforma della fiscalità locale. La Corte ritiene che essi possano essere così riassunti:

a) l'autonomia impositiva dei comuni, che deve essere esercitata sulla base di adeguata disciplina legislativa ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, comporta diversità di scelte entro il quadro delimitato dalla legge senza che ciò significhi "irrazionale differenza nel trattamento dei contribuenti". Così recentemente si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza n.159 del 1985 in materia di sovrimposta comunale sui fabbricati. "Siamo di fronte alle inevitabili conseguenze del fatto - ha aggiunto la Corte costituzionale - che gli enti impositori godono di autonomia e possono esercitarla secondo diverse valutazioni e delibere".

Il punto deve risultare ben chiaro per evitare at-

teggiami contraddittori nella stessa opinione pubblica, la quale, pur esprimendo, interesse per un maggiore potere impositivo locale, sembra poi ugualmente sensibile a orientamenti di uniformità tributaria su base nazionale, anche al di là del dettato costituzionale, che in sostanza vengono a negare la possibilità stessa di un'area impositiva locale. Nè la richiesta di nuove potestà impositive che buona parte degli amministratori locali attualmente sollecita può andare separata dalla consapevole rappresentazione di un rafforzamento dei controlli sul buon uso di tali potestà che le stesse popolazioni locali devono esercitare o sollecitare in confronto ai propri amministratori;

b) l'area dei tributi locali deve essere diversa da quella dei tributi statali, evitando che eventuali nuove imposizioni comunali si sovrappongano a quelle erariali riproducendo i confusi meccanismi impositivi esistenti prima della riforma tributaria del 1972-1974. Ciò non esclude come ipotesi subordinata che nell'ambito di una medesima imposizione possa farsi distinzione fra aliquote erariali ed aliquote comunali, queste ultime attivate da delibere dei singoli enti. Ipotesi che tuttavia presuppone, più di altre, cambiamenti nel sistema dei trasferimenti statali agli enti locali;

c) l'area impositiva dei comuni non può essere definita senza la contemporanea definizione delle aree impositi-

ve che spettano alle regioni ed alle province. E', dunque, il complesso dei tributi regionali e locali che va considerato come sostitutivo, più che aggiuntivo, di una certa parte dei tributi erariali.

Nell'ambito dei tributi facenti capo agli enti pubblici territoriali occorre poi stabilire le dimensioni delle diverse aree impositive. Non sembrano compatibili fra loro, secondo le conclusioni cui sono giunte in questi ultimi anni le analisi di commissioni parlamentari e governative, aree impositive regionali e comunali che siano l'una e l'altra di dimensioni rilevanti;

d) in ragione degli andamenti in atto delle entrate fiscali e in ragione del coordinamento della finanza pubblica vanno stabiliti, da una parte, orientamenti di massima circa l'entità complessiva del prelievo fiscale locale in confronto a quello generale e, dall'altra, conseguenziali cambiamenti nella misura dei trasferimenti statali agli enti locali.

Riguardo alla prima questione si ricorda che nelle raccomandazioni in materia di finanza locale recentemente approvate dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica (v. il rapporto annuale sull'attività ed i risultati conseguiti dalla Commissione nel 1984), si auspica che "la dimensione delle nuove fonti di entrata, ... almeno in una fase iniziale, non debba superare

l'1% del gettito delle entrate complessive del settore pubblico".

Riguardo, invece alla seconda questione è stato sostenuto, per esempio in sede di dibattito nell'ambito dell'ANCI, che il gettito di taluni tributi, quale potrebbe derivare da aliquote comunali "base" che sarebbero da applicare a imposte erariali, dovrebbe essere in parte sostitutivo dei trasferimenti statali. A questo proposito va detto che nello stato attuale della finanza pubblica il rapporto fra tributi propri e trasferimenti statali (maggiori tributi locali, minori trasferimenti, quantomeno in termini di misura dell'aumento) non può non essere di decisivo rilievo nell'impostazione di un riordinamento delle potestà tributarie locali quando l'obiettivo di tale riordinamento sia un consistente ampliamento dell'area impositiva;

e) l'orientamento di legare al gettito dei tributi propri la capacità d'indebitamento degli enti locali, orientamento che è cominciato ad emergere timidamente nell'ordinamento italiano ma più decisamente negli ordinamenti di altri paesi, sembra sia da affermare anche come elementare criterio di buona amministrazione;

f) la maggiore capacità impositiva viene spesso indicata come condizione di una maggiore efficienza dell'amministrazione e in particolare dei servizi pubblici gestiti, nonché come un punto di riferimento e un metro

di giudizio della stessa condotta degli amministratori. Al di là di generalizzazioni sempre pericolose, si può certo dire che va valorizzata l'area delle tasse locali a base tariffaria in rapporto ad una azione amministrativa volta alla migliore organizzazione dei servizi e ad una più efficace politica urbana. In questo ambito di considerazioni, ed a titolo meramente esemplificativo, pare utile segnalare come la tassa di occupazione di suolo pubblico, nella fattispecie della cosiddetta tassa di "parcheggio" di autovetture, possa essere meglio utilizzata nel quadro di una politica regolativa del traffico urbano e di adeguati investimenti per infrastrutture "ad hoc".

Nel dibattito che è in corso da qualche tempo in sede politico-istituzionale e in sede dottrinale sulle possibili caratteristiche di una nuova area impositiva locale non sono ancora emerse proposte ben definite ed articolate. Le difficoltà della materia, del resto, sono molte e riconosciute.

Il ventaglio delle proposte va dall'identificazione dell'area degli immobili come oggetto di imposta locale (ma si tratta di vedere se di tipo patrimoniale o reddituale) ivi compresa in questo ordine di idee una riassegnazione agli enti locali dell'imposta locale sui redditi (del gettito Ilor da tempo si è appropriato l'erario) opportunamente ridefinita, l'istituzione di

una tassa per i servizi pubblici locali onnicomprensiva (al cui fine sarebbe anche da riconsiderare la logica degli antichi contributi di miglioria e delle tasse di scopo), alla partecipazione dei comuni ad alcune imposte fondamentali come l'IRPEF attraverso un articolato sistema di addizionali e così via.

Gli orientamenti e le proposte non sembrano tuttavia corredate da analisi approfondite sui possibili effetti delle diverse ipotesi normative che vengono prospettate.

Al riguardo vale auspicare, ancora sul piano del metodo, che siano compiute tutte le possibili attendibili e approfondite simulazioni e valutazioni prospettiche degli effetti, almeno quelli quantitativi, delle diverse normative tributarie in via di formulazione. La delicatezza della materia esige, infatti, un metodo assai rigoroso.

2. Entrate tributarie dei comuni nel 1983.

Ai fini di valutare i problemi di riordino del sistema dei tributi locali appare utile la considerazione della gestione delle entrate tributarie dei comuni nel 1983.

Vale ricordare a questo proposito che nel piano delle rilevazioni per il 1983 era stata annunciata la prosecuzione dell'indagine sulla tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani. Tale ulteriore indagine era motivata anche dalla prevista entrata in vigore della direttiva CEE in materia di servizi di smaltimento dei rifiuti. L'indagine è stata rinviata in ragione del rinvio di tale entrata in vigore.

Tale anno è stato infatti caratterizzato dall'istituzione, sia pure per il solo 1983, della sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati (Socof) e da un riaggiustamento normativo di diversi tributi.

Sicchè, come è stato già rilevato nel capitolo II, il gettito delle entrate tributarie locali è notevolmente aumentato nel 1983 proprio come conseguenza delle norme dettate dal decreto-legge 28 febbraio 1983, n.55, convertito nella legge 26 aprile 1983, n. 131.

La normativa che si riferisce all'anno 1983 prevede a un notevole riassetamento dell'intera materia delle entrate tributarie. In un certo senso il legislatore, prima di affrontare la materia di una nuova capacità impositiva dei comuni (e delle province), ha cercato di valorizzare la capacità impositiva attuale. Ciò in linea con il dichiarato obiettivo di "triennalizzare" la portata delle disposizioni sulla finanza locale. In questo riassetamento della materia il legisla-

tore ha, in parte, stabilizzato disposizioni precedentemente emanate con portata annuale e ha, invece, eliminato orientamenti precedenti in quanto rivelatisi poco efficaci, inattuabili oppure non opportuni.

La novità principale della normativa 1983 è, come si è già detto, l'istituzione della Socof. Questa sovrimposta era stata immaginata come imposta transitoria verso un nuovo assetto dell'imposizione dei fabbricati, considerata quest'ultima quale area contributiva integralmente assegnata ai poteri locali (con conseguenziale abolizione anche dell'Invim). Il che poi non è avvenuto anche in ragione delle difficoltà di mettere a punto un regime impositivo nuovo e non sperimentale.

L'attenzione della Sezione in materia di entrate tributarie proprie si rivolge in primo luogo a verificare i risultati dell'applicazione di tale sovrimposta.

2.1 La sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati. La sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati è stata istituita nel 1983 attraverso il combinarsi, in via sostanzialmente sperimentale, di due finalità: diminuire i trasferimenti dello Stato ai comuni e realizzare una nuova imposizione comunale che rispondesse all'avvertita esigenza di ampliare significativamente

le potestà tributarie comunali. La combinazione è stata realizzata attraverso una finalità ulteriore: quella di assicurare in ogni caso ai comuni un incremento delle entrate nella misura del 13%, cioè del tasso d'inflazione programmato.

Di qui un meccanismo complesso che non solo lega la sovrimposta ai trasferimenti ma che coinvolge anche sia l'addizionale sui consumi di energia elettrica sia l'assunzione da parte dello Stato di tutti o parte degli oneri per i mutui accesi nel 1982, a seconda delle aliquote Socof prescelte dai singoli comuni. In sostanza è stato creato un sistema di oneri ed incentivi al fine di spingere i comuni ad istituire il tributo. Così, pur essendo vero che la sovrimposta ha tutti i requisiti formali e sostanziali per essere definita un tributo autonomo comunale (è, infatti al singolo comune che è stata attribuita la facoltà di istituire il tributo, è direttamente alla tesoreria del comune che affluiscono i versamenti dei contribuenti, ed è il comune che ha la potestà di determinare l'aliquota, di accertare il reddito imponibile, di procedere alla riscossione e di irrogare le sanzioni), difficilmente l'esperienza Socof può essere proposta come esempio di un'imposizione comunale "a regime". Solo in via transitoria si può infatti immaginare che l'istituzione di una imposta risulti circondata di oneri e incentivi così come è stata la Socof.

L'istituzione della sovrimposta, nella misura massima dell'aliquota, si riflette positivamente nei confronti della gestione finanziaria del singolo comune sotto un duplice aspetto.

In primo luogo l'applicazione dell'aliquota massima consente all'ente di tenere il bilancio in pareggio iscrivendo un'entrata per contributo erariale superiore del 13% a quella del 1982, mentre l'applicazione delle aliquote inferiori comporta la facoltà di iscrivere entrate da trasferimenti statali in misura via via decrescente e, comunque, inferiore al tasso programmato dell'inflazione. Lo Stato, d'altra parte, è tenuto per l'anno 1983 ad un contributo integrativo pari alla differenza tra quanto iscritto in bilancio a titolo di trasferimento ed il gettito effettivo dell'imposta. Posto che non vi è il minimo rapporto tra le due grandezze (ammontare dei contributi statali del 1982 e reddito dei fabbricati), è chiaro che il comune che non avesse istituito l'imposta o l'avesse istituita con un'aliquota inferiore al massimo consentito avrebbe subito una perdita in termini di contributo statale integrativo.

In secondo luogo, nei confronti dei comuni che hanno istituito l'imposta nell'aliquota massima, lo Stato è tenuto a rimborsare l'intero ammontare delle rate dei mutui il cui ammortamento iniziava nell'anno 1983 mentre tale rimborso è effettuato in misura via

via decrescente (80, 60 e 40 per cento) nei confronti dei comuni che l'abbiano istituita con aliquote inferiori alla massima. Anche qui, i comuni che non avessero istituita l'imposta o l'avessero istituita con aliquota inferiore alla massima, avrebbero avuto una perdita secca, in termini di minori rimborsi dell'ammontare delle rate di ammortamento dei mutui, a probabile tutto svantaggio del livello dei servizi istituzionali.

A compensare alcuni degli incentivi innanzi ricordati dall'art. 7, quinto comma, del D.L. n. 55 è stata posta la condizione, ritenuta onerosa in termini di rapporti fra amministrazioni e cittadini contribuenti, ma che non è tale in termini di entrate di bilancio, che venisse applicata l'addizionale sul consumo dell'energia elettrica.

2.2. Socof e contributi statali per mutui. L'art. 7, settimo comma, del D.L. 55 del 1983 prevede che il versamento dei contributi statali relativi alle rate dei mutui dovuti ai comuni che abbiano deliberato l'istituzione della sovrimposta avvenga previo invio di apposita certificazione al Ministero dell'interno.

I certificati contengono i dati per il calcolo del rimborso statale per i mutui il cui ammortamento è iniziato nel 1983 (dalle somme stanziare in bilancio per

quota capitale, quota interessi e interessi di preammortamento viene detratto il tredici per cento dell'importo per quote capitale e quote interessi relative ai mutui in ammortamento nel 1982) e i dati per il calcolo del contributo statale a compensazione del minor gettito accertato della Socof.

L'accertamento cui fa riferimento il certificato è quello contabile (così definito per distinguerlo da quello fiscale, per il quale i comuni possono operare fino al 31 dicembre 1989), e comprende le "somme comunque riscosse entro il 31 maggio 1984", cioè al momento del versamento del saldo da parte dei contribuenti, termine che immediatamente precede la compilazione dei certificati (il cui invio doveva avvenire entro il termine perentorio del 30 giugno 1984).

La Corte ha richiesto al Ministero una aggregazione ed elaborazione dei dati contenuti in detti certificati che consentissero di verificare quale è stato il gettito accertato del tributo nei comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti e, a fronte, i trasferimenti dello Stato quali risultano dal meccanismo innanzi illustrato.

I dati sono riportati nei due prospetti seguenti (in milioni di lire), il primo per classi demografiche e il secondo per regioni.

CLASSI DEMOGRAFICHE	CONTRIBUTI STATALI PER AMMORTAMENTI		TRASFERIMENTI BASE		SOCOF		CONTRIBUTI PER INTEGRAZIONE STATALE	
	1982	1983	PREVISTO	ACCERTATO	GETTITO PREVISTO	GETTITO ACCERTATO	PER INTEGRAZIONE STATALE	CONTRIBUTI PER INTEGRAZIONE STATALE
5 [^] classe	47.962	322.507	40.807	27.307	40.807	27.307	16.036	16.036
6 [^] classe	200.138	1.350.714	173.260	122.054	173.260	122.054	67.591	67.591
7 [^] classe	330.426	2.137.748	276.062	217.171	276.062	217.171	83.067	83.067
8 [^] classe	157.220	948.036	121.577	82.552	121.577	82.552	38.697	38.697
9 [^] classe	256.982	1.449.371	194.876	160.360	194.876	160.360	42.398	42.398
10 [^] classe	157.400	1.093.949	126.165	99.643	126.165	99.643	30.281	30.281
11 [^] classe	<u>919.101</u>	<u>3.694.980</u>	<u>501.439</u>	<u>402.302</u>	<u>501.439</u>	<u>402.302</u>	<u>125.100</u>	<u>125.100</u>
TOTALE	2.069.229	10.997.305	1.434.186	1.111.389	1.434.186	1.111.389	403.170	403.170

REGIONI	CONTRIBUTI STATALI PER AMMORTAMENTI MUTUI 1982	TRASFERIMENTI BASE 1983	SOCOF GETTITO PREVISTO	SOCOF GETTITO ACCERTATO	CONTRIBUTI PER INTEGRAZIONE STATALE
PIEMONTE	218.556	914.739	118.582	109.268	16.448
VALLE D'AOSTA	1.051	8.790	1.143	1.507	--
LOMBARDIA	477.573	1.764.708	228.476	237.955	16.672
LIGURIA	166.154	536.410	69.642	54.506	21.298
VENETO	123.064	648.294	83.762	82.039	17.304
FRIULI V.G.	28.796	170.649	22.530	23.969	2.287
EMILIA ROMAGNA	230.878	935.296	121.588	98.599	21.689
TOSCANA	204.996	945.895	122.864	92.568	34.234
UMBRIA	22.629	170.666	22.872	11.694	11.191
MARCHE	44.304	228.432	30.082	21.622	9.280
LAZIO	320.726	1.248.159	160.730	185.674	5.891
ABRUZZI	21.712	151.461	19.567	14.950	7.751
MOLISE	1.868	21.827	2.386	2.200	263
CAMPANIA	55.790	1.191.094	175.458	62.125	104.463
PUGLIA	68.163	702.732	94.023	47.995	43.666
BASILICATA	5.160	78.697	11.741	3.068	7.754
CALABRIA	10.826	245.353	32.628	10.503	21.225
SICILIA	43.182	835.285	88.934	32.689	53.003
SARDEGNA	23.811	198.815	27.178	18.458	8.751
TOTALE	2.069.229	10.997.305	1.434.186	1.111.389	403.170

I dati riportati nei due prospetti precedenti devono essere letti tenendo anche conto di come i comuni hanno applicato le aliquote Socof. Dai certificati inviati al Ministero dell'interno risulta che i comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti hanno applicato alla Socof: per il 75% l'aliquota 20, per il 5% l'aliquota 16, per il 4% l'aliquota 12 e per il 5% l'aliquota 8. L'11% dei comuni non ha applicato la sovrimposta.

La prima osservazione da fare è che l'istituzione della Socof ha apportato al comparto dei comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti risorse finanziarie superiori al 13%. Sommando infatti il gettito accertato e i contributi integrativi versati dallo Stato ai comuni (la gran maggioranza) che hanno registrato accertamenti inferiori alle previsioni, si ha un ammontare pari a 1.514,5 miliardi di lire che rappresentano il 13,7% dei trasferimenti statali del 1982, cioè dei trasferimenti "base" del 1983. Ciò è dovuto al fatto che in alcuni comuni ci sono stati accertamenti superiori al gettito previsto. Questi maggiori accertamenti hanno ammontato complessivamente a 80 miliardi circa.

Se si tiene poi conto del fatto che sono stati mantenuti nella misura massima (data l'assai ampia applicazione dell'aliquota del 20% per cento) i contributi statali per l'ammortamento dei mutui ac-

cesi nell'anno 1982 e che fra i trasferimenti statali da contabilizzare come base per il calcolo del 13 per cento di aumento sono stati ricompresi dall'art. 2 del D.L. n. 55 anche quelli che potevano essere considerati come strettamente legati alle peculiarità normative del 1982 (ci si riferisce alle somme versate a compensazione delle minori entrate accertate per l'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili), è da rilevare che il meccanismo finanziario complessivo costituito nel 1983 intorno alla Socof ha assicurato ai comuni in esame un incremento di risorse superiore al tasso d'inflazione programmato. Naturalmente va però ricordato che si tratta di risorse che, almeno per quanto riguarda integrazioni statali e contributo per i mutui, sono pervenute nella disponibilità dei comuni nella seconda metà dell'anno successivo.

Va infine osservato che i contributi statali per integrazione del gettito Socof hanno rappresentato il 4 per cento dei trasferimenti statali dovuti ai comuni nella stessa misura di quelli relativi al 1982. Se lo stesso dato viene considerato disaggregatamente su base regionale si osserva che i contributi statali a integrazione, risultano di misura assai modesta nel Lazio (inferiori all'1% dei trasferimenti complessivi '82) e nel Piemonte (2%), Lombardia (1%), Friuli Venezia Giulia (1%), Emilia Romagna (2%) e Molise (1%). Superiori

al 4% risultano, invece, in Umbria (7%), Abruzzi (5%), Campania (9%), Puglia (6%), Basilicata (10%), Calabria (9%) e Sicilia (6%). Risultano infine pari alla misura nazionale (4%) in Liguria, Toscana, Marche e Sardegna.

2.3 Gestione della Socof. Per quanto riguarda la gestione della Socof vale considerare quali sono state le differenze fra gli accertamenti risultanti dai certificati (alla data del 31 maggio 1984) e le previsioni.

Nel complesso gli accertamenti risultano inferiori alle previsioni nella misura del 23 per cento.

Nei comuni della 5[^], 6[^] e 8[^] classe lo scarto è risultato maggiore (intorno al 30 per cento) mentre è minore (intorno al 20 per cento) nei comuni di maggiori dimensioni appartenenti alla 9[^], 10[^] e 11[^] classe.

Su base regionale gli accertamenti risultano inferiori alle previsioni nelle seguenti misure percentuali:

Piemonte	- 8	Toscana	-25
Valle d'Aosta	+32	Umbria	-49
Lombardia	+ 4	Marche	-28
Liguria	-22	Lazio	+16
Veneto	- 2	Abruzzi	-24
Friuli Venezia Giulia	+ 6	Molise	- 8
Emilia Romagna	-19	Campania	-65

Puglia	-49	Sicilia	-73
Basilicata	-74	Sardegna	-32
Calabria	-68		

Sulla base dei dati richiesti dal Ministero dello interno è possibile cogliere anche il diverso andamento del "meccanismo Socof" nelle diverse zone geo-economiche del Paese in termini sia di valori assoluti (in milioni di lire) che di valori medi pro capite (in lire):

zone geo- economiche (1)	Socof gettito prev.	Socof gettito acc.	contribuz. statali per integrazioni
Nord-occid.	417.843	403.234	54.418
	41.526	40.074	5.408
Nord-orient.	227.879	204.608	41.279
	33.501	30.080	6.068
Centrale	336.548	311.558	60.595
	38.892	36.004	7.002
Meridionale	335.803	140.841	185.123
	35.130	14.734	19.366
Insulare	116.112	51.147	61.754
	24.018	10.580	12.774

(1) La zona nord-occidentale è composta da Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria; la nord-orientale da Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna; la centrale da Toscana, Umbria, Marche, Lazio; la meridionale da Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria; la insulare da Sicilia e Sardegna.

La tavola precedente consente di cogliere in modo diverso ma ugualmente evidente le differenze già individuate su base regionale.

Il diverso andamento del gettito della sovrimposta sui fabbricati a seconda dell'area geografica dipende in buona parte dalle caratteristiche economiche del tributo, dalla diversa applicazione delle aliquote, ma anche probabilmente da diversi comportamenti dei contribuenti. Vale ricordare che il tributo è stato applicato in base al metodo dell'autotassazione attraverso il versamento di un acconto nel novembre 1983 e di un saldo entro il 31 maggio 1984.

Sulla base dei dati contenuti nei certificati inviati al Ministero dell'interno è stato predisposto il prospetto di pagina seguente che riguarda l'andamento della Socof nei comuni capoluoghi di regione. I valori sono espressi in milioni di lire.

ALI QUOTE APPL.	COMUNI	CONTRIBUTI STATALI PER AMMORTAMENTI MUTUI 1982	TRASFERIMENTI BASE 1983	SOCOF GETTITO PREVISTO	SOCOF GETTITO ACCERTATO	CONTRIBUTI PER INTEGRAZIONE PER STATALE
20%	TORINO	61.889,1	536.512,1	69.746,5	54.642,6	15.103,9
20%	AOSTA	67,8	8.789,6	1.142,6	1.506,5	--
20%	MILANO	23.938,5	918.380,4	119.389,4	110.244,1	9.145,2
20%	VENEZIA	8.837,4	155.582,4	20.225,7	11.330,3	8.895,4
20%	TRIESTE	2.008,8	69.078,2	8.980,1	9.796,7	--
20%	GENOVA	3.224,6	374.389,2	48.670,6	29.746,7	18.670,6
20%	BOLOGNA	981,6	208.542,7	27.110,5	23.610,6	3.499,8
20%	FIRENZE	20.898,5	251.566,3	32.703,6	24.377,5	8.326,0
20%	PERUGIA	--	48.189,9	6.746,5	3.949,9	2.796,6
20%	ANCONA	1.102,9	29.845,1	4.178,3	4.269,9	--
20%	ROMA	138.097,3	990.910,3	128.818,3	155.033,3	--
20%	L'AQUILA	44,9	21.847,8	3.058,6	1.433,2	1.625,4
12%	CAMPOBASSO	505,4	12.885,1	1.133,9	880,6	253,3
20%	NAPOLI	24.973,1	618.172,5	98.907,6	35.384,1	63.523,4
20%	BARI	--	85.889,9	12.024,5	13.327,8	--
20%	POTENZA	2.691,0	29.609,3	5.033,5	1.413,8	3.619,7
20%	CATANZARO	189,8	33.515,9	4.692,2	1.962,5	2.729,6
20%	PALERMO	390,1	254.676,4	35.654,7	17.250,7	18.403,9
20%	CAGLIARI	1.259,5	66.090,2	9.253,8	7.605,7	1.648,1

Considerando il rapporto fra gettito accertato e gettito previsto, va segnalato che il primo è risultato superiore al secondo in alcuni comuni: Aosta (+32%), Trieste (+8%), Ancona (+2%), Roma (+20%), Bari (+11%).

Negli altri comuni il gettito accertato, cioè la somma degli acconti e dei saldi versati dai contribuenti al 31 maggio 1984, è risultato inferiore a quello previsto: in misura contenuta a Milano (8%), in più ampia misura negli altri comuni (Torino -22%, Venezia -44%, Genova -39%, Bologna -13%, Firenze -25%, Perugia -41%, L'Aquila -53%, Campobasso -22%, Napoli -64%, Potenza -72%, Catanzaro -58%, Palermo -52%, Cagliari -18%).

E' stato detto innanzi che fra il valore del gettito previsto nella misura del 13% dei trasferimenti statali 1982 e il valore del gettito che fosse stato calcolato in base al reddito reale dei fabbricati non vi era alcun rapporto.

In ragione di ciò si pone in tutti i comuni, anche nei comuni in cui il gettito accertato si avvicini o superi quello previsto, il problema degli accertamenti previsti nell'art. 22 del D.L. n. 55.

Dopo che il meccanismo dell'autotassazione ha esaurito i suoi effetti, le amministrazioni comunali sono dunque chiamate a compiere le operazioni di accertamento fiscale di cui al citato art. 22 entro il 31

dicembre 1989. Il problema viene peraltro riproposto dopo che la Corte costituzionale ha eliminato i numerosi dubbi di costituzionalità che erano sorti intorno alla Socof.

In qualche modo si può dire che la vera e propria "gestione" del tributo è cominciata dopo la sua riscossione per via di autotassazione e dopo la conclusione del contenzioso costituzionale, anche se certamente si tratta di una gestione anomala in ragione del fatto che il tributo ha avuto la breve durata annuale che era stata prevista dalla legge. Il che sembra, ovviamente sconsigliare una organizzazione "ad hoc" nell'ambito delle amministrazioni comunali. Pertanto la necessità degli adempimenti previsti dall'art. 22 suggerisce una collaborazione di queste con la stessa amministrazione finanziaria statale.

Per quanto riguarda una valutazione complessiva dell'applicazione della Socof si può dire che, pur in presenza dei limiti già rilevati a proposito del meccanismo impositivo, l'istituzione della sovrimposta ha dimostrato innanzitutto l'inconsistenza dei preesistenti tributi locali: essa infatti ha dato il maggior gettito in termini relativi e dipende in gran parte dalla Socof il forte aumento delle entrate tributarie dei comuni avutosi nel 1983. E' dunque da condividere il giudizio della Commissione di ricerca per la finanza

locale operante presso il Ministero dell'interno secondo la quale la sovrimposta "nonostante ogni critica, ha pur sempre posto di nuovo gli amministratori di fronte al contribuente in forma diretta e massiccia" (si veda il recentissimo "Rapporto sulla ricerca relativa al livello di prestazione dei servizi e alla definizione di parametri obiettivi per la distribuzione di risorse a comuni e province" pubblicato il 25 luglio 1985). Il che è tanto più vero se si considera che, malgrado gli incentivi statali innanzi illustrati, un certo numero di comuni ha ritenuto di non applicare la sovrainposta: in tutto oltre mille, come riporta la stessa Commissione, riferendosi all'universo dei comuni. Ma non meno di 135 sono i comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti che non hanno applicato la Socof, mentre 170 l'hanno applicata con aliquote inferiori alla massima.

2.4. Imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili e imposta di soggiorno, cura e turismo. Le entrate tributarie comunali hanno registrato un notevole aumento nel 1983. A questo riguardo è utile considerare quale sia stato, nello stesso anno, il peso dei diversi tributi. Considerando in particolare le entrate tributarie dei comuni capoluoghi di regione, si rileva che

la Socof ha rappresentato l'imposta di maggior gettito, pari al 30-35% del totale delle entrate tributarie.

Segue, per importanza, il gettito dell'Invim che rappresenta valori che si aggirano fra il 20-25% delle entrate.

In questa sorta di graduatoria seguono il gettito della tassa per il ritiro dei rifiuti solidi urbani interni (15-20 per cento), l'addizionale per i consumi elettrici domestici (3-7 per cento), l'imposta pubblicità e affissioni (2-5 per cento), la tassa per l'occupazione di aree pubbliche (2-5 per cento), le concessioni comunali (2-4 per cento) e via via altri tributi minori.

Il fatto che la Socof abbia rappresentato la maggior componente delle entrate tributarie comunali è conseguenza, e conferma, della modestia dell'attuale "area impositiva" locale in cui confluiscono frammentariamente molteplici tributi di irrilevante portata gestionale.

Non è stata ripetuta nel 1983 la normativa vigente nel 1982 sulla imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili, normativa che è stata oggetto di analisi - per quanto riguarda soprattutto i suoi effetti - nella relazione della Corte dello scorso anno.

A differenza dell'anno precedente non sono stati

previsti ne 1983 livelli di aumento "obbligatorio" delle previsioni iniziali di gettito nè contributi compensativi dello Stato nei casi di accertamento inferiore alla previsione nè devoluzione allo Stato (tramite detrazione dell'ammontare dei trasferimenti) dell'eventuale maggior gettito. Sono rimaste invece obbligatorie le aliquote massime.

Le norme finanziarie per il 1983 hanno previsto invece l'applicazione straordinaria dell'Invim decennale per gli immobili di società ed enti pubblici e privati. Tale applicazione straordinaria significa, in sostanza un'anticipata riscossione dell'Invim decennale relativamente agli anni che vanno dalla precedente tassazione al 1° gennaio 1983. Il gettito di tale applicazione dell'imposta, in difformità dalla normativa originaria che la regola, è "di esclusiva spettanza dell'erario", ai sensi dell'art. 27, settimo comma del D.L. n. 55.

Secondo i dati forniti dal Ministero delle finanze, direzione generale per la finanza locale, il gettito dell'Invim è stato nel 1983, in tutto il territorio nazionale, di 1.698,4 miliardi di lire in termini di riscossioni effettuate.

Considerando i dati già riferiti e commentati nella precedente relazione della Corte l'andamento triennale del tributo risulta il seguente (in miliardi di

lire):

	1981	1982	<u>1983</u>
Invim sui trasferimenti di proprietà	1.005	1.006	1.344
Invim decennale	82	35	127
Condono (art.31 D.L. 561/1982)	<u>--</u>	<u>139</u>	<u>227</u>
Totale	1.087	1.180	1.698

Prescindendo dagli introiti del condono si è avuto nel 1983 un gettito di 1.471 miliardi con un aumento in confronto al 1982 del 41,3 per cento.

Il gettito dell'applicazione straordinaria dell'Invim spettante all'erario è stato, sempre in termini di riscossioni effettuate, di 154 miliardi di lire.

L'art. 24 del D.L. n. 55 ha accordato ai comuni la facoltà di aumentare le tariffe dell'imposta di soggiorno, cura e turismo del 50 o del 100 o del 150 o del 200 per cento. L'aumento deve essere applicato nella stessa misura a tutte le voci della tariffa.

La ripartizione del gettito delle tariffe base rimane stabilita nelle modalità già vigenti. La ripartizione, invece, del maggior gettito derivante dagli au-

menti è disciplinata dallo stesso art. 24. La maggior parte va al comune e il resto è ripartito (in misura diversa a seconda del tipo di località) fra l'azienda autonoma di soggiorno, ove esistente, la sezione speciale per il credito alberghiero della banca nazionale del lavoro e l'ente provinciale per il turismo.

Secondo i dati forniti dal Ministero delle finanze, sulla base delle riscossioni effettuate sull'intero territorio nazionale, dall'ACI nella qualità di ricevitore dell'imposta, il gettito dell'imposta di soggiorno cura e turismo, è stato nel 1983 di 52,5 miliardi al netto degli aggi esattoriali.

L'aumento nei confronti del 1982 (gettito: 29,4 miliardi) è stato del 78,5 per cento.

Il caso dell'Invim e quello dell'imposta di soggiorno suggeriscono due specifiche considerazioni finali.

La prima è che non sembra coerente con l'indirizzo attuale verso la ricostituzione di un'area impositiva locale di qualche rilievo continuare ad erodere le poche residue caratteristiche di tributo locale che ha, appunto, l'Invim. Al contrario, come si è segnalato nella relazione dello scorso anno, occorre tornare ad una corretta applicazione del d.P.R. n. 643 del 1972 e soprattutto dell'art. 15 in base al quale la stessa misura delle aliquote va deliberata dagli organi comunali

"con riguardo, da una parte, alle esigenze finanziarie anche in riferimento alle risultanze dell'ultimo bilancio approvato ed alle ulteriori previsioni di spesa e, dall'altra, alle condizioni dell'economia locale".

La seconda è che un puro e semplice aumento di gettito non serve a rendere più congruo e funzionale un tributo locale. Il caso dell'imposta di soggiorno, cura e turismo, non fosse altro che per la molteplicità degli enti beneficiari fra loro non coordinati nè facilmente coordinabili ai fini di concreti interventi sul territorio, serve a segnalare l'esigenza di una migliore disciplina dei tributi locali minori che preveda innanzitutto una più precisa e diretta imputazione della loro gestione ai comuni.