

CAPITOLO I

NORME SULLA FINANZA LOCALE ED ESAME SULLE GESTIONI

1984

1. Sistema normativo sulla finanza locale e linee di tendenza

Il problema del contenimento della spesa dell'intero settore pubblico e del risanamento finanziario degli enti locali si é imposto con pressante urgenza verso la fine degli anni settanta; vale a dire, quando si é avuta piena coscienza dell'aggravarsi della già precaria situazione economica di province e comuni, della persistente irrazionale distribuzione delle risorse tra gli stessi e degli squilibri nell'apprestamento dei servizi.

E' ormai un fatto notorio che, dopo l'ultima riforma tributaria, gli enti territoriali minori sono giunti al 1977 in una condizione di grave crisi finan-

ziaria, causata principalmente dall'inflazione, dalla riduzione delle entrate proprie - non sufficientemente compensate dai trasferimenti sostitutivi - e dall'incremento dei compiti assegnati alla loro cura.

A tutto ciò si è cercato di porre temporaneamente rimedio mediante massicci interventi finanziari da parte dello Stato, i quali, però, non potevano continuare nel tempo senza contribuire in qualche misura a compromettere gli equilibri della finanza pubblica o, quanto meno, a incidere pesantemente sulla stessa e, quindi, di riflesso, sull'economia nazionale.

Per altro verso, la disciplina di settore - sovente scaturita da decretazioni d'urgenza - col passare del tempo si è andata stratificando in un plesso normativo nel quale risultano compresenti disposizioni diverse, non sempre armonizzate tra loro e nelle finalità da perseguire.

Non molto coerenti, inoltre, si sono dimostrati gli interventi di politica economica posti in essere fino al 1980 per razionalizzare la materia. E ciò si è verificato per parecchi e diversi motivi, non ultimo il non facile contemperamento delle esigenze derivanti dai principi contenuti nelle disposizioni di cui agli

artt. 5 e 119 della Costituzione, che postulano - come é noto - il rispetto delle autonomie locali - da svolgersi, queste, anche attraverso l'esercizio del potere d'imposizione tributaria - e il secondo, il necessario coordinamento della finanza statale con quella delle regioni, delle province e dei comuni.

L'armonizzazione di tali esigenze, nella misura in cui risulta conseguita, é avvenuta per tentativi successivi, che hanno caratterizzato due distinti momenti della recente storia della finanza locale: il primo, che ha interessato gli anni che vanno dal 1971 al 1980; il secondo, tuttora in atto, che, iniziato timidamente nel 1981, si é manifestato con maggiore incisività nel 1983.

Nella prima fase si é assistito ad un accentramento delle risorse in mano allo Stato, il quale ha provveduto poi a redistribuirle ai diversi enti.

Senonché, tale sistema, se da un lato ha reso più facile il coordinamento della finanza di tutto il settore pubblico, dall'altro ha determinato una eccessiva limitazione delle autonomie. Non solo, ma ha portato con sé alcuni inconvenienti, per l'eliminazione dei quali si é dovuto ricorrere prima a provvedimenti tam-

pone di carattere finanziario e, successivamente, a rivedere tutto il funzionamento del sistema.

Inoltre, la sostituzione della maggior parte dei tributi locali con quote di trasferimento finanziario da parte dello Stato ha avuto come conseguenza, tra l'altro, un mutamento dei tradizionali rapporti fra amministratori e amministrati, nel senso che i primi si sono sentiti deresponsabilizzati, nella loro attività gestoria, nei confronti dei secondi.

Un tale fatto ha determinato un accentuato ampliamento delle spese e un notevole incremento nell'indebitamento delle province e dei comuni, in contrasto con il sano principio economico e contabile secondo il quale devono essere le entrate a condizionare le spese. Ne è derivata una situazione finanziaria generale di grave precarietà, alla quale lo Stato ha sopperito mediante articolati interventi, i principali dei quali sono stati:

- a) il trasferimento a carico della finanza statale dell'onere per l'ammortamento dei mutui accesi fino al 1977;
- b) il divieto di contrarre finanziamenti a breve termine;

- c) la riconferma del principio del pareggio del bilancio;
- d) il divieto (ancorché relativo) di assunzione di nuovo personale;
- e) l'obbligo della revisione straordinaria dei residui;
- f) l'imposizione di limiti tassativi all'espansione delle spese di parte corrente;
- g) una nuova disciplina per l'accensione dei mutui.

Dopo siffatti interventi, i rapporti tra lo Stato e gli enti locali sono entrati in una nuova fase, che temporalmente ha preso l'avvio, come avanti accennato, agli inizi degli anni ottanta. La svolta si è avuta principalmente col decreto - legge 28 febbraio 1981, n. 38, in virtù delle cui disposizioni i comuni e le province sono stati messi nella condizione di recuperare parzialmente le entrate proprie e, ciò che non è stato meno importante, i trasferimenti finanziari dello Stato, prima effettuati sulla base della "spesa storica", sono cominciati ad avvenire anche attraverso "fondi perequativi", la cui finalità era l'eliminazione delle ingiustificate sperequazioni che il criterio, appunto, della "spesa storica" aveva (se non determinato) in larga misura perpetuato e sovente aggravato.

La nuova tendenza é proseguita con accentuazioni diverse fino al 1983.

In questo arco di tempo, contrariamente a quanto era stato fatto per il passato, i livelli di spesa non sono stati regolati per singoli comparti, ma é stata presa in considerazione la globalità della spesa corrente. Non solo, ma il pareggio dei bilanci non é avvenuto mercé il trasferimento a copertura del disavanzo, bensì attraverso la determinazione e la distribuzione di una somma globale prestabilita.

Inoltre, in coerenza con le finalità avanti indicate del contenimento della spesa pubblica e della contestuale perequazione nei trasferimenti delle risorse, l'espansione delle spese per beni e servizi é stata accordata sulla base del "prodotto interno nazionale lordo" per gli enti economicamente più deboli, e del "tasso di svalutazione monetaria" per gli altri.

Sempre a fini perequativi, é stata data particolare rilevanza alla spesa corrente dei diversi enti, catalogando gli stessi a seconda se trovavansi al di sopra o al di sotto della spesa media pro-capite, oppure se appartenenti o meno a zone del Mezzogiorno o inclusi in territori dichiarati terremotati, accordando agli

enti più svantaggiati - sempreché le previsioni di entrata fossero state superiori a quelle di spesa - la possibilità di utilizzare l'eccedenza per ulteriori spese correnti.

Da tutta siffatta impostazione é scaturita come conseguenza la necessità per province e comuni di pervenire al pareggio del proprio bilancio attraverso scelte di stanziamento volte a ridurre le spese o ad incrementare le entrate.

Un tale fatto ha inoltre determinato una maggiore responsabilizzazione degli amministratori nella gestione degli enti; responsabilizzazione che si é ulteriormente accentuata in virtù della nuova impostazione recata dalle norme sulla finanza locale per il 1983. Queste, infatti, hanno introdotto una novità di grande rilievo: per la prima volta é stata dettata una disciplina triennale che agli enti ha fornito precisi punti di riferimento finanziario, indispensabili per una corretta programmazione di medio periodo. E anche se, per i tre anni considerati, il legislatore ha lasciato alle leggi finanziarie annuali la quantificazione degli stanziamenti statali ordinari e di quelli perequativi, non v'ha dubbio che gli enti interessati hanno avuto

fin dal primo anno elementi utili di valutazione per impostare adeguate politiche di gestione, riportando così il bilancio al ruolo classico oltre che di strumento finanziario di autorizzazione e limite delle poste in esso contenute, anche, se non soprattutto, di piano di programmazione; programmazione che, a far data dal 1984, ha assunto ulteriore rilevanza ed esplicitazione attraverso la redazione della relazione previsionale e programmatica per il periodo considerato dal bilancio pluriennale della rispettiva regione.

Una particolare considerazione é d'uopo riservare alla disciplina che ha introdotto la "Tesoreria unica". Tale argomento, però, sarà oggetto di separata trattazione in altro capitolo del presente referto; perciò, in questa sede, ci si limita ad osservare che l'introduzione, nell'ordinamento, di detto istituto sembra mirata al conseguimento di una economia per lo Stato e per l'intero settore pubblico, e risponde anche ad esigenze di coordinamento dei flussi finanziari, in una sorta di circuito pubblico completo.

Solo che il suo funzionamento, così come previsto dalla normativa che lo disciplina, non pare che sia in perfetta coerenza con la nuova tendenza legislativa

volta a dare più ampio spazio alle autonomie locali.

Le linee di tendenza e le finalità fin qui evidenziate scaturiscono da considerazioni "in iure condito"; vale a dire, esaminando le norme positive vigenti fino all'ultimo triennio 1983-1985.

Ora, da tutto il sistema disciplinante la materia emerge che, pur tra non poche contraddizioni - in gran parte determinate da necessità contingenti -, le scelte del legislatore sono state in un certo senso obbligate.

Infatti, in una prima fase non si poteva non operare sul versante del ripianamento dei debiti degli enti e, quindi, in una seconda fase, sul duplice obiettivo del contenimento delle spese e dell'equa distribuzione delle risorse.

Negli ultimi quattro anni gli obiettivi testé indicati possono ritenersi sufficientemente conseguiti.

Tale risultato é ascrivibile principalmente ad una linea di politica economica non indiscriminata ma selettiva, e comunque finalizzata ad un quadro di armonico sviluppo.

I positivi effetti si sono registrati soprattutto nel Mezzogiorno e nelle altre aree economicamente più deboli; in quelle aree, cioè, dove nei dieci anni pre-

cedenti i trasferimenti statali - effettuati col sistema del "pié di lista" - erano affluiti in misura enormemente sperequata per difetto, pur presentando, gli enti destinatari, le medesime condizioni socio-economiche, e pur appartenendo gli stessi a uguali fasce demografiche.

Il riallineamento é stato realizzato operando principalmente attraverso i "fondi perequativi" e gli investimenti e utilizzando, a proposito di questi ultimi, anche gli interventi della Cassa Depositi e Prestiti.

Questo nuovo "trend", determinato dalla più recente normativa, é auspicabile che continui anche negli anni a venire, tenendo ben presente la necessità che gli enti vengano messi nella condizione di operare in un clima di sempre maggiore certezza e chiarezza di rapporti finanziari con lo Stato e con le regioni, in una ritrovata dimensione dell'autonomia giuridica e, quindi, economica e politica, in aderenza ai principi affermati nella Costituzione.

Il settore su cui si ritiene occorra continuare ad operare é quello degli investimenti selettivi, mentre contestualmente bisognerebbe persistere nel tenere sot-

to controllo e contenere la spesa corrente. Sarebbe un ulteriore passo sulla via, già intrapresa, della trasformazione dello Stato semi-assistenziale in Stato sociale, inteso quest'ultimo non soltanto come situazione nella quale vengano in evidenza principalmente l'equa distribuzione delle risorse e l'uniforme apprestamento qualitativo e quantitativo dei servizi, ma anche, se non soprattutto, come mezzo per accrescere la produttività e, quindi, la ricchezza. Il tutto in un disegno organico, che continui ad avere come disciplina di supporto un sistema normativo di lungo respiro, con validità quantomeno triennale.

In tale sistema, le leggi finanziarie annuali dovrebbero collocarsi come momenti di riflessione e di operatività, sulle linee di base in precedenza tracciate dalla finanza pubblica, con gli aggiustamenti di rotta volta a volta necessari per il più utile perseguimento degli obiettivi prefissati e di quelli nuovi nel frattempo palesatisi; sempre in coerenza con un quadro generale di compatibilità finanziaria, nel quale siano strettamente raccordati i bilanci degli enti locali con quello dello Stato, in un sistema armonico di macro-economia.

Le leggi finanziarie degli anni più recenti, invece, non sempre hanno arrecato l'auspicata chiarezza nel settore della finanza locale, ma spesso hanno finito per costituire occasione per interventi legislativi i più diversi ed eterogenei.

Da strumento strategico della finanza pubblica, da esplicitarsi in poche disposizioni essenziali e funzionali agli obiettivi stabiliti, la legge finanziaria rischia di scadere in una sorta di poco coordinata disciplina di dettaglio, riguardante anche materie appartenenti ad altre sedi certo più proprie.

Alle generali linee di tendenza della normativa sulla finanza locale fin qui tratteggiate, giova aggiungere, per completezza espositiva, un breve cenno sulla situazione negli altri paesi europei.

A tale riguardo devesi sottolineare che i rapporti finanziari tra i differenti livelli di governo, nei vari Stati, rispondono a moduli organizzatori i più diversi.

Infatti, negli Stati a regime federale (Germania, Svizzera, Austria), i governi locali godono di una larga autonomia impositiva, che giunge in alcuni casi fino al 50% del totale delle entrate. Il rimanente é dato

dai trasferimenti statali e regionali, i quali ultimi raggiungono quote molto elevate (nei Lander tedeschi), o addirittura costituiscono la totalità della quota di trasferimento (nei Cantoni svizzeri).

Nei paesi "regionali" (Italia, Spagna, Belgio), si assiste al fenomeno inverso, nel senso che gli enti minori hanno scarsa autonomia impositiva, e la maggior parte delle loro risorse dipende dai trasferimenti, i quali sono costituiti prevalentemente da flussi statali ed in modesta entità da rimesse regionali.

In tale quadro differenziato, andrà ad impingere la nuova "Carta" europea sulle autonomie locali, che é in via di ratifica da parte dei diversi paesi del Consiglio d'Europa. Essa si muove su una linea tendente alla (per quanto possibile) uniformità di disciplina dei diversi livelli di governo locale nelle varie nazioni europee.

Queste, una volta che la "Carta" sarà ratificata, saranno vincolate al riconoscimento, nella legislazione interna e, per quanto possibile, nella Costituzione, del principio dell'autonomia locale. Autonomia da intendersi come il "diritto e la capacità effettiva per le collettività locali di regolare e gestire, nell'am-

bito della legge, sotto la propria responsabilità e a vantaggio della propria popolazione, una parte importante della cosa pubblica".

Per quanto concerne le risorse finanziarie, necessarie per il funzionamento degli enti autonomi, alle collettività locali sarà riconosciuto il diritto, nel quadro della politica economica nazionale, a risorse proprie sufficienti, di cui potranno disporre liberamente nell'esercizio delle proprie competenze.

Le risorse finanziarie dovranno essere proporzionate alle competenze previste dalla Costituzione o dalla legge.

Non solo, ma almeno una parte delle risorse finanziarie delle collettività locali dovrà provenire da tasse e da imposte locali, di cui esse avranno la facoltà di fissarne il tasso, nei limiti della legge.

E ancora, la tutela delle collettività locali, finanziariamente più fattibile, richiederà la messa in pratica di procedure di perequazione finanziaria o di misure equivalenti destinate a correggere gli effetti della ineguale ripartizione delle fonti di finanziamento, come pure degli impegni che incombono su di loro. Tali misure o procedure non dovranno ridurre la libertà

di scelta delle collettività locali nel loro campo specifico di responsabilità.

Ora, anche se é vero che le suesposte regole non hanno ancora cogenza piena, é altresì vero che negli ultimi anni l'Italia si é già orientata verso gli obiettivi contenuti nella "Carta", e su tali linee pare si intenda proseguire per gli anni futuri.

2. **Attuazione del piano delle rilevazioni**

2.1 Profili metodologici e procedurali. Nel formulare il piano delle rilevazioni, quale é previsto dall'articolo 13, 4° comma, della legge 22 dicembre 1981, n. 786, per l'esame delle gestioni del 1984, la Sezione ha ritenuto di dover tener conto, confermandole, delle linee generali, coerenti con le scelte legislative, già adottate in precedenza e valide per il triennio 1983-85 (1).

(1) Il piano delle rilevazioni per il 1984 é stato adottato dalla Sezione con deliberazione n. 24 del 29 luglio 1985.

Tali linee generali hanno indotto la Sezione ad adottare un triplice, diverso livello di analisi conoscitiva delle gestioni ai fini del referto.

Ad un primo livello di rilevazione si é inteso realizzare un approccio con meri elementi contabili su base essenzialmente quantitativa, attraverso aggregazioni di dati desunti dai conti consuntivi e relativa certificazione, al fine di disporre dei necessari parametri di valutazione del movimento delle risorse, rapportato ai meccanismi normativi che lo disciplinano.

In particolare, per tale primo stadio di analisi conoscitiva si é mirato all'acquisizione dei dati elementari delle gestioni, quali possono desumersi:

- a) dal conto consuntivo;
- b) dalla relazione dei revisori dei conti;
- c) dalla copia integrale della deliberazione di approvazione del conto, integrata dalle opposizioni e reclami presentati e dall'attestazione sulle eccedenze di impegni e pagamenti rispetto agli stanziamenti ove non risultanti dalla deliberazione anzidetta;
- d) dalla deliberazione di riaccertamento e di revisione dei residui;
- e) dalla relazione illustrativa richiesta dall'art. 22

del decreto del Presidente della Repubblica n. 421 del 19 giugno 1979;

- f) dalla relazione previsionale e programmatica di cui all'art. 1 quater, 3° comma, del decreto legge 28 febbraio 1983, n. 55, come modificato dalla legge di conversione 26 aprile 1983, n. 131;
- g) dall'attestazione relativa ad impegni o pagamenti per passività arretrate.

Tale tipo di rilevazione ha riguardato tutti gli enti i cui conti sono soggetti all'esame della Corte ed è stato utilizzato per alimentare il sistema di memorizzazione meccanizzata dei dati più significativi delle gestioni, che è stato avviato dalla Sezione e che è suscettibile di progressivo ampliamento.

Ad un livello conoscitivo più approfondito sono stati presi in esame una serie di campioni, rimasti immutati rispetto al 1983, per evidenti esigenze di continuità e di comparatività dell'indagine su un più esteso arco di tempo.

Per tale tipo di analisi, che ha riguardato n. 150 comuni e 13 province, la Sezione ha inteso arricchire il contenuto dell'attività istruttoria svolta per l'e-

same delle gestioni del 1983, attraverso una netta accentuazione dell'apporto dialettico dei singoli enti ed un maggiore coinvolgimento dei soggetti ed organi interessati (Ministeri dell'interno e del tesoro, regioni, comitati regionali di controllo, Unione delle province italiane, Associazione nazionale dei comuni d'Italia) nell'approfondimento dei fenomeni gestionali quali sono emersi dai dati elementari già acquisiti, oltre che di specifiche problematiche.

In proposito va rilevato che, nell'esame dei singoli conti - dei quali si é cercato di cogliere la valenza economico-finanziaria oltre che strettamente tecnico-contabile -, la Sezione ha affinato la propria metodologia di analisi, operando elaborazioni omogenee, tali da consentire l'evidenziazione degli aspetti più rilevanti delle gestioni nella loro genesi, nella loro dinamica e nei loro eventuali aspetti patologici.

Ciò ha aperto la via ad un terzo, diverso tipo di analisi, volto a cogliere, su un piano trasversale rispetto alle gestioni considerate, momenti significativi di queste ultime nel loro diverso atteggiarsi in relazione alle finalità racchiuse nelle leggi e a quelle proprie della manovra finanziaria dello Stato.

In tale contesto si pongono problemi ed aspetti gestionali specifici, che la Sezione ha inteso più puntualmente e diffusamente analizzare, come ad esempio quello attuale della tesoreria unica, del quale é detto nel prosieguo della relazione.

Tale indagine "trasversale" é stata essenzialmente sottesa a realizzare quel momento di sintesi nell'esame della contabilità degli enti, più vicino alla "ratio" della legge istitutiva della Sezione, concorrendo in maggior misura a soddisfare le esigenze di conoscenza e di "governo" della finanza locale, che di quella legge sono alla base.

E' in questa "chiave di lettura" della normativa, nel cui circuito si muove l'attività della Sezione, che sono state elaborate le valutazioni di sintesi formulate nel prosieguo della relazione.

Si tratta di un quadro certamente incompleto e non esaustivo della gamma di problematiche costituenti potenziale oggetto dell'attenzione della Sezione; esso, peraltro, é suscettibile di integrazioni via via che andrà sviluppandosi l'attività istruttoria della Sezione, nella sua metodologia e nella sua operatività, con il concorso dei centri decisionali e di coordinamento

della spesa locale, oltre che dello stesso Parlamento, destinatario della presente annuale relazione.

Ciò potrà anche portare, in prospettiva e in tale quadro evolutivo, a referti in corso d'esercizio su specifici problemi o fenomeni gestionali.

2.2 Aree specifiche d'indagine. E' nel quadro dei descritti criteri ed aspetti metodologici e procedimentali che per le gestioni relative al 1984 la Sezione ha attuato il piano delle rilevazioni ed ha proceduto alla loro analisi.

In sede di esame di "primo livello", anzitutto, rispetto alla tipologia conoscitiva adottata per il 1983, maggiore attenzione é stata posta:

- a) agli scostamenti tra i dati previsionali (tanto iniziali quanto definitivi) e quelli di consuntivo;
- b) all'equilibrio che, in una situazione ottimale, deve sussistere tra entrate e spese correnti;
- c) ai saldi delle gestioni, oltre che di parte corrente, di cui si é detto, anche degli investimenti e dei residui, con particolare riguardo al loro riaccertamento;

- d) alla situazione della liquidità dell'ente, iniziale e finale;
- e) al tasso di scostamento tra gestione di competenza e gestione di cassa;
- f) al tasso di smaltimento dei residui attivi e passivi nella gestione degli investimenti;
- g) all'avanzo o disavanzo di amministrazione;
- h) al grado di indebitamento dell'ente, risalendo ai fatti di gestione che lo hanno occasionato ed alle forme in cui si è manifestato.

Particolare attenzione è stata rivolta, inoltre, all'attuazione dell'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 421, il quale prevede una relazione illustrativa dei dati consuntivi, si da evidenziarne la valenza economico- programmatica.

Per quanto concerne, in particolare, la spesa, questa è stata considerata nella disaggregazione delle sue componenti funzionali attinenti alle varie sezioni (amministrazione generale, istruzione e cultura, abitazioni, ecc.) e delle sue componenti economiche riconducibili alle varie categorie (personale, beni e servizi, trasferimenti, interessi passivi, ecc.).

Per quanto concerne le rilevazioni eseguite in sede di esame delle contabilità degli enti campione, esse hanno avuto ad oggetto, oltre che l'area strettamente tecnico-contabile - nel cui ambito é stato accertato l'eventuale mancato rispetto di regole contabili elementari -, anche quella economico-finanziaria.

In tale contesto la Sezione ha proseguito, inoltre, le indagini già in precedenza avviate e concernenti:

- a) un più approfondito esame dei prospetti dimostrativi dei mutui in ammortamento e di quelli riepilogativi del rendiconto generale del patrimonio, oltre che di aree specifiche della spesa, quale quella dei servizi a domanda individuale;
- b) l'attuazione di normative settoriali, come é il caso dell'attività svolta in attuazione dei programmi straordinari di edilizia abitativa, previsti dalle leggi 15 febbraio 1980, n. 25 e 25 marzo 1982, numero 94, e quello dei piani di riorganizzazione delle piante organiche del personale degli enti, di cui al D.P.R. n. 347 del 1983.

Per tali esigenze di più puntuali approfondimenti

la Sezione si é giovata, oltre che dei chiarimenti forniti dagli stessi enti, di elementi informativi (su criteri adottati, risultati ottenuti e dati di fatto in genere) provenienti, oltre che dal Ministero dell'interno e dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri, anche dall'Unione delle province italiane e dall'Associazione nazionale dei comuni d'Italia.

Non sono stati trascurati aspetti gestionali di ampia dimensione, come sono quelli attinenti alla gestione del patrimonio, e quelli in materia contrattuale, e quello dell'utilizzazione di quote di entrate a specifica destinazione, sui quali la Sezione va predisponendo più penetranti approfondimenti.

V'è infine tutta un'area di nuove e attuali problematiche per le quali la Sezione sta esaminando l'oggettiva possibilità di affrontarle, essendo l'acquisizione dei relativi dati almeno in parte subordinata al concorso informativo di organi ad essa esterni: é il caso dell'analisi delle procedure e dei tempi tecnici dei trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato e dai bilanci regionali, ed é anche il caso dell'utilizzazione, in sede locale, di finanziamenti, anche in-

diretti, di provenienza comunitaria.

3. Raccordo con ministeri, regioni e comitati regionali di controllo

3.1 Raccordo con ministeri ed enti vari. Ai fini dell'assolvimento delle funzioni affidate alla Corte dall'art. 13 della legge n. 51 del 1982 ed in relazione alla facoltà conferitale di chiedere "dati ed elementi di informazione ai competenti ministeri", sono stati intensificati i rapporti con pubbliche amministrazioni ed enti o associazioni varie per consentire alla Sezione un più puntuale esame della gestione finanziaria degli enti locali per il 1984 e, nei rapporti con ministeri ed enti, utili momenti di approfondimento di taluni aspetti significativi della gestione degli enti stessi.

In particolare, per quanto riguarda i rapporti con il Ministero dell'Interno, oltre alla riunione per la formalizzazione di un modello di certificato sui conti

consuntivi 1983 e 1984, in applicazione dell'art. 6 della legge finanziaria per il 1985 (n. 887 del 1984) - di cui si é riferito nella precedente relazione (2) -, va ricordata la fattiva collaborazione prestata dal predetto dicastero per la elaborazione di taluni dati contenuti nei modelli stessi, sì da consentire, con il supporto di altre aggregazioni curate dalla Sezione, la costituzione di una banca dati per il 1983 e l'acquisizione di utili elementi per la valutazione della gestione finanziaria 1984 degli enti locali.

Circa i raccordi con altri ministeri, l'attenzione della Sezione si é soffermata sulla problematica dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, i cui finanziamenti sono distinti tra numerose amministrazioni e risultano in parte finalizzati all'ammortamento dei mutui ed all'acquisto di beni e servizi ed in parte affluiscono al bilancio degli enti senza alcun vincolo di destinazione (3).

(2) Relazione sulla gestione finanziaria 1983 degli enti locali, pagg. 39 e segg.

(3) I ministeri sui quali gravano i relativi finanziamenti sono: Pubblica Istruzione, Tesoro, Finanze, Grazia e Giustizia, Lavori Pubblici, Interno, Trasporti oltre all'A.N.A.S. (sull'argomento cfr. anche relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per il 1984, volume II/2 pagg. 1575 e segg).

L'entità dei trasferimenti statali - come riferito più ampiamente nel corso della presente relazione - consente di fare affluire ai bilanci degli enti un livello di risorse pari, mediamente, ai due terzi delle entrate correnti, ed, a fronte di un aspetto gestionale di tale rilevanza, la Corte non é rimasta inerte, ritenendo necessaria una indagine conoscitiva, tramite i ministeri interessati, finalizzata alla verifica dei tempi e modalità dei trasferimenti (i cui ritardi, come é noto, determinano il fenomeno delle anticipazioni di tesoreria con conseguente onere degli interessi a carico degli enti), all'analisi della corretta ripartizione di tali fondi ed alla quantificazione dei trasferimenti con vincoli di destinazione.

In tale senso la Sezione intende attivarsi, anche con il supporto di altri servizi della stessa Corte, al fine di consentire un coordinamento della materia ed offrire - contemporaneamente - una visione globale di tutti i finanziamenti: sarebbe anzi auspicabile, "de iure condendo", l'istituzione di un fondo unico nazionale nel quale dovrebbero confluire tutte le risorse destinate agli enti locali, siano di provenienza statale o regionale che comunitaria.

Anche ad altri organismi o associazioni ed enti, interessati all'attività gestionale di province e comuni (4), sono state formulate richieste di documenti e informazioni, sia per avere ulteriori dati attinenti alla gestione finanziaria, sia per acquisire altri elementi di giudizio in ordine agli indirizzi assunti su taluni significativi aspetti della conduzione gestionale degli enti stessi. (5)

Va inoltre segnalato che é stato richiesto l'avviso di alcuni dei predetti organismi per favorire una interpretazione uniforme di talune norme contenute nella legge n. 131 del 1983 (6).

(4) A.N.C.I, U.P.I, A.R.D.E.L, A.B.I, ICCRI, Banca d'Italia e Ministero del Tesoro (Ragioneria generale dello Stato, Direzione generale del Tesoro e Commissione Tecnica per la spesa pubblica)

(5) Così per quanto riguarda le problematiche relative alla tesoreria unica ed alle partite di giro.

(6) Così per quanto concerne l'interpretazione dell'articolo 3, ultimo comma, della citata legge n. 131 del 1983, relativo alle anticipazioni di tesoreria.

Infine, non può omettersi di ricordare - per quanto concerne i rapporti con gli enti locali - che é stata attivata la procedura per l'esame dei singoli conti consuntivi prevista per il 1983 (7) e che tale procedura sarà intensificata per il 1984 (8) con il garantire l'intervento di un rappresentante degli enti stessi in sede di discussione sulle risultanze delle singole gestioni.

3.2 Raccordo con regioni e comitati regionali di controllo. Più ampia illustrazione richiedono gli attuali accordi tra la Corte ed i comitati regionali di controllo dopo la proposizione, da parte di due regioni, di distinti conflitti di attribuzione.

(7) Deliberazione n. 13 del 26 luglio 1984

(8) Deliberazione n. 24 del 29 luglio 1985

Va ricordato, al riguardo (9), che la Sezione, per un più compiuto esame della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa degli enti locali, aveva ritenuto funzionali - oltre ai dati risultanti dai conti consuntivi ed agli altri atti acquisiti da province e comuni - gli elementi emergenti dal controllo eseguito, sugli atti degli enti medesimi, dagli organi regionali previsti dall'art. 130 della Costituzione.

Di conseguenza con apposite delibere erano stati richiesti ai comitati regionali di controllo elementi rilevanti della gestione degli enti e tali da venire in evidenza nell'attività svolta.

In ordine a tali richieste taluni comitati di controllo, direttamente o tramite le autorità regionali, avevano manifestato perplessità di principio e difficoltà operative e la Sezione - con deliberazioni 2 e 2 bis del 5 marzo 1984 - aveva puntualizzato i motivi ed i contenuti di tali richieste e dei conseguenti adempimenti.

(9) Sull'argomento cfr. anche relazione citata 1983, pagg. 29 e segg.

I conflitti di attribuzione - sollevati da due regioni avverso la citata delibera 2 bis, nonché avverso le delibere dell'ottobre 1984, con le quali erano stati richiesti ai comitati regionali di controllo dati ed elementi relativi all'esercizio 1983 -, si fondano su aspetti di turbativa della sfera di autonomia normativa ed organizzativa degli organi e delle funzioni regionali, con particolare riferimento all'attività di verifica e di indagine che i predetti organi di controllo dovrebbero svolgere sugli atti degli enti locali in funzione dei compiti affidati alla Corte (art. 13 legge n. 51 del 1982), nonché su censure delle riserve di legge che presidiano l'autonomia regionale.

Nelle more della definizione dei conflitti, ora delineati, i raccordi tra la Corte ed i comitati regionali di controllo non sembra possano essere analizzati sotto il profilo della mera contrapposizione dialettica di tesi - data la specifica competenza in materia della Corte Costituzionale, dal cui giudizio potranno altresì ricavarsi utili chiarimenti sul piano della collocazione istituzionale della funzione di esame e di referto affidata alla Sezione -, ma soltanto verificati nella realtà, sulla base degli atti e documenti spontaneamen-

te trasmessi dai predetti organi di controllo, pur in assenza di specifiche richieste da parte della Corte.

Va sottolineato, in proposito, che la documentazione trasmessa da taluni comitati regionali di controllo (10) riguarda - come sarà precisato nel corso della presente esposizione - non solo gli atti di controllo nelle forme tipiche dell'annullamento e del visto, ma anche quei fatti che evidenziano irregolarità di gestione, rimaste in primo tempo non conosciute agli organi di controllo ed emergenti dall'esame di delibere che genericamente possono qualificarsi di sanatoria.

Tali ultimi dati non implicano attività di verifica e di indagine da parte dei comitati regionali di controllo nell'interesse della Corte - la cui nuova

(10) Vanno specificatamente segnalate le puntuali e ricche documentazioni trasmesse dagli organi di controllo operanti nelle regioni Piemonte, Veneto e Puglia, che hanno fornito alla Corte utili elementi di giudizio.

funzione in materia di finanza pubblica non può certamente avere l'effetto di innovare le competenze di altri organi -, ma rappresentano utili elementi, emergenti dal controllo eseguito, per le conseguenti valutazioni della Sezione sulla gestione finanziaria degli enti locali.

Le esposte considerazioni, oltre ad evidenziare una forma di collaborazione tra istituzioni "che, pur diverse, sono comunque impegnate nel perseguimento di un unico interesse nazionale", e cioè l'esame della realtà delle gestioni locali, sembrano indicare altresì la linea di tendenza di taluni organi regionali di controllo - pendenti i conflitti di attribuzione ed in assenza di specifiche richieste da parte della Sezione - a provvedere, con autonoma e libera determinazione, nell'esercizio delle proprie funzioni, alla rilevazione di quegli elementi di particolare interesse per le valutazioni della Corte.

Ciò nel tentativo di individuare moduli di compatibilità istituzionale tra la Corte - la cui funzione è finalizzata all'acquisizione di dati ed elementi per una piena conoscenza della realtà finanziaria ed amministrativa degli enti - con gli spazi di autonomia ri-

servati alle regioni nel settore degli enti locali.
(11)

Fin dalla sua istituzione, la Sezione ha perseguito l'obiettivo di avvalersi della collaborazione dei comitati regionali di controllo e delle commissioni provinciali, in rapporto all'esigenza di acquisire ogni elemento utile a fornire al Parlamento una corretta rappresentazione delle realtà locali, specie negli aspetti patologici. E' sembrato, infatti, che i comitati, per la loro presenza quali organi di controllo dei singoli atti di gestione degli enti locali, costituissero un osservatorio istituzionale in grado di apprestare idonee indicazioni su fattispecie anomale particolarmente ricorrenti.

(11) Deliberazione n. 23 del 29 luglio 1985, pag. 6.
Per completezza di esposizione va ricordato che il disegno di legge sull'ordinamento della Corte dei conti (n. 3091 Camera), nel prevedere all'art. 17 che "per l'esercizio del controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali la sezione può chiedere ai comitati regionali di controllo di fornire documenti e informazioni" ha espressamente contemplato i predetti organi di controllo tra i destinatari delle richieste istruttorie di cui all'articolo 13 della legge n. 51 del 1982.

D'altra parte, non é da porre in discussione il dovere di ogni pubblico organismo, che disponga di dati utili all'indagine, di porli a disposizione di altri pubblici apparati al fine di garantire l'appagamento di esigenze conoscitive, in rapporto anche all'estesa facoltà della Corte (art. 16 del T.U. n. 1214/1934) di acquisire elementi di giudizio in relazione alle proprie attribuzioni.

Vale la pena di ricordare che a tale prospettiva erano state mosse obiezioni da parte di alcuni Co.Re.Co, sintetizzabili nelle seguenti:

- a) mancanza di disposizioni legislative precise che obblighino i Co.Re.Co a tale tipo di collaborazione (nel caso della regione Lombardia esiste, poi, la legge regionale 8 febbraio 1981, n. 12, che inibisce al Co.Re.Co la trasmissione di atti o notizie ad organi esterni);
- b) inconciliabilità degli adempimenti richiesti ai Co.Re.Co. con i compiti istituzionali ad essi attribuiti dalla legge n. 62 del 1952 e dalle leggi regionali in materia, le quali non prescrivono né l'esame nel merito sul conto consuntivo annuale prodotto dagli enti, né il controllo sugli organi degli

enti stessi, ma solo l'esame degli atti deliberativi con potere di annullare quelli illegittimi e di declaratoria di "non luogo a rilievi" nei riguardi di quelli legittimi;

- c) sussistenza di difficoltà organizzative che impediscono obiettivamente ai Co.Re.Co. di corrispondere alle richieste della Corte: tali, il difetto di un sistema di archiviazione degli atti controllati suddivisi per enti o per materia; ovvero la carenza di strutture logistiche e/o di personale e l'impossibilità di porre rimedio a tale carenza, essendo riservata alle amministrazioni regionali ogni competenza in materia.

Inoltre, da qualche regione (ad es. Lazio) si è posto in evidenza che solo il Presidente della Giunta è organo esterno della Regione, dotato di poteri di rappresentanza anche nei confronti dell'organo di controllo (art. 36 L.R. n. 74 del 1978); ad esso soltanto dovrebbe la Corte rivolgersi direttamente per consentirgli di avviare le iniziative, con il risultato di ottenere omogenea risposta alle richieste. Tra le dette iniziative rientra la definizione di indirizzi e direttive per comportamenti comuni e

tale aspetto disciplinare sarebbe realizzato con la collaborazione del Co.Re.Co. in sede di coordinamento (art. 16 L.R. n. 74 del 1978) e, si porrebbe come elemento certo e personale di garanzia per ogni parte interessata, compresi gli enti locali.

Se si considera la finalità di consentire il referto al Parlamento da parte della Corte, la richiesta di quest'ultima appare legittima, in quanto volta ad individuare attraverso una valutazione congiunta di più atti che possa porre in evidenza fenomeni e pratiche non in linea con i criteri di funzionalità ed economicità di gestione.

Non è dubbio che spetti alla prudente valutazione del legislatore l'apprezzamento dell'opportunità di estendere il controllo dei Co.Re.Co. a quei tipi di atti che ne sono attualmente esenti ma in cui possono verificarsi violazioni di vincoli o di divieti, ovvero manifestarsi situazioni di cattiva gestione che diano luogo, tra l'altro, alla corresponsione da parte degli enti di interessi moratori o di risarcimento di danni.

Permanendo, quindi, l'esigenza di acquisire dati ed elementi utili a fornire una più compiuta rappresen-

tazione delle realtà locali, vale la pena di segnalare che non pochi Co.Re.Co. hanno ritenuto, nella pratica, di comunicare valutazioni proprie sul complesso della loro attività, ovvero di inviare provvedimenti documentanti fatti amministrativi rilevanti, o anomali, degli enti sottoposti al controllo.

In tale attività di collaborazione si sono distinti, come già accennato, i Co.Re.Co. della Puglia, del Veneto e del Piemonte e, in minor misura, quelli del Friuli Venezia Giulia, dell'Emilia Romagna, delle Marche, Abruzzo, Lazio e Sicilia.

4. **Dati globali della gestione 1984 degli enti locali**

4.1 Premesse. Nella precedente relazione - non essendo pervenuti in tempo utile alla Sezione i dati globali della gestione 1983 - erano stati esposti i risultati parziali delle analisi condotte sulla gestione finanziaria degli enti locali, nonché le costanti fenomeno-

logie emerse dall'esame dei conti consuntivi.

Nella presente relazione vengono preliminarmente esposti, per ciascun comparto, i risultati delle analisi condotte sui dati globali delle predette gestioni, con l'indicazione dell'eventuale conferma dei fenomeni o delle linee di tendenza rilevate in sede di prima analisi: ciò anche al fine di costituire una serie storica (banca dati) utile per l'esame delle gestioni successive.

Anche per il 1984 l'incompletezza di dati ha costretto la Sezione a limitare l'esame ai risultati emersi in sede di elaborazione ed aggregazione dei dati indicati nei certificati sui conti consuntivi relativi a 58 amministrazioni provinciali su 92 (pari al 63,04%) ed a 577 amministrazioni comunali su 1.230 (pari al 46,91%). (12)

(12) Per alcuni specifici argomenti (quali ad esempio, gli scostamenti dalle previsioni o i servizi degli enti locali) i dati sono stati ricavati dai certificati sul bilancio preventivo, dai conti consuntivi e da specifiche richieste formulate agli enti, con conseguente limitazione del campione esaminato.

I dati emersi dalle predette elaborazioni ed aggregazioni sono stati poi posti a raffronto con quelli emersi dalle analoghe analisi condotte, per il 1983, sugli stessi enti.

Tali aggregazioni ed elaborazioni - di notevole affidabilità per le collaudate tecniche operative adottate e per l'autorità della fonte da cui provengono - consentono una analisi sicuramente valida di un campione rappresentativo della gestione 1984 raffrontato ad un identico campione della gestione 1983.

Sono di seguito esposti nel presente paragrafo i risultati delle analisi condotte sugli aspetti gestionali di maggiore rilevanza: rapporti tra previsioni ed accertamenti ed impegni, rapporti tra accertamenti ed impegni d'esercizio (avanzo o disavanzo di competenza), risultati finali d'esercizio (avanzo o disavanzo di amministrazione), gestione dei residui, nonché le problematiche connesse agli interventi CEE ed alla gestione di consorzi tra enti locali, comunità montane ed UU.SS.LL.

La Sezione si riserva di riferire al Parlamento - in occasione della prossima relazione - sui risultati delle analisi condotte sulla gestione finanziaria 1984

di tutti gli enti sottoposti all'esame della Corte, a norma dell'art. 13 della legge n. 51 del 1982, non senza rilevare che sarà rivolta ogni cura per rimuovere le cause, esterne ed interne, che hanno finora impedito l'acquisizione tempestiva di tutti i dati per l'analisi dei fenomeni finanziari e contabili degli enti locali secondo la precisa volontà del Parlamento.

4.2 Rapporti fra previsioni ed accertamenti e tra previsioni ed impegni. Le amministrazioni provinciali e comunali, enti dotati di autonoma personalità giuridica, redigono annualmente - come é noto - due documenti fondamentali per la loro attività gestoria: il bilancio di previsione e il conto consuntivo, ambedue previsti dalla vigente normativa e disciplinati con numerose disposizioni di dettaglio.

Il primo di tali documenti, oltre a contenere dati finanziari che costituiscono autorizzazione e limite delle operazioni di gestione che vengono svolte nel corso dell'anno, si pone anche - se non soprattutto - come piano programmatico di indirizzo per la medesima gestione. Esso, infatti, contiene la previsione di fe-

nomeni gestori che si ritiene saranno effettuati nel corso dell'anno cui il bilancio si riferisce, e implica delle scelte economiche che si ha ragione di ritenere siano previamente valutate e considerate sotto ogni profilo.

Trattasi - come é facilmente intuibile - di una sorta di piano aziendale, redatto affinché gli organi esecutivi dell'ente abbiano una guida per la loro attività, che é mirata al conseguimento di determinati obiettivi economici e finanziari.

Il secondo dei predetti documenti - cioè il conto consuntivo - contiene, appunto, dati di consuntivo; vale a dire, con esso vengono resi ostensivi i risultati della gestione.

Ora, é intuitivo che se le poste finali di bilancio risultano di entità pari o vicine a quelle indicate nelle previsioni, vuol dire che le valutazioni effettuate nella fase programmatica sono state esatte o prossime alla realtà e, quindi, gli obiettivi prefissati sono stati conseguiti.

Si versa nella situazione opposta se gli scostamenti tra i dati di preventivo e quelli di consuntivo sono molto accentuati.

Da quanto precede scaturisce come conseguenza che, almeno sotto il profilo della capacità di valutazione della realtà nella quale l'ente locale opera, si possono esprimere, in una certa misura, apprezzamenti sull'attività di gestione posta in essere dagli enti stessi.

Certo, non si ignora che ogni previsione soggiace anche a fenomeni imponderabili, che variano da ente a ente - e quelli locali non ne sono esenti - e, per lo stesso ente, detti fenomeni differiscono a seconda se riguardano il settore di parte corrente ovvero quello relativo agli investimenti. Anzi, a tale proposito debbesi sottolineare che é proprio quest'ultimo settore quello che presenta più accentuati fenomeni di imponderabilità; i quali fenomeni possono discendere sia da cause endogene, sia da fatti aventi origine esterna.

Per quanto attiene alle cause interne, le relative conseguenze possono - anche se solo in parte - essere prudenzialmente tenute presenti in fase di previsione; e ciò in base alle passate esperienze. Non altrettanto può dirsi, invece, per i fatti di origine esterna, nei cui confronti la previsione avrebbe scarso o punto fondamento. In quest'ultimo caso, però, debbesi constatare

che generalmente tali fatti riguardano tutti gli enti ovvero la maggioranza di essi, trovando sovente la loro causa in disposizioni normative intervenute in corso d'anno e aventi carattere generale.

Ora, pur con le riserve sopra espresse, non pare dubbio che quando gli enti presentino scostamenti tra i dati di preventivo e quelli di consuntivo molto lontani dai valori medi nazionali, detti scostamenti possono costituire uno degli indici sintomatici di non buon andamento, atteso che nel dato medio nazionale sono contenuti anche i fenomeni imponderabili avanti indicati.

Ciò premesso devesi precisare che per l'anno 1983 - come risulta dalla relazione già rassegnata al Parlamento il 31 luglio 1985 - sono stati individuati i dati medi nazionali di scostamento, tra previsioni da una parte e accertamenti e impegni dall'altra, sia per le province che per i comuni con più di ottomila abitanti. Non solo, ma sono stati ricavati anche i dati medi per ciascuna delle quattro classi in cui sono distinte le province, e, per quanto riguarda i comuni, sono stati individuati i dati medi distinti per regione e per classe demografica.

Per il 1984, si é ritenuto opportuno non ripetere

l'indagine su tutto l'universo degli enti, ma di limitarla a un campione di 66 comuni e 59 province. Lo scopo di tale indagine é stato quello di accertare se i dati scaturiti dall'esame effettuato per l'anno 1983 erano o meno confermati. Orbene, si é constatato un marcato miglioramento sia per le province che per i comuni. Infatti, le percentuali di scostamento sono risultate come segue:

Province

Scostamento tra previsioni e accertamenti	- 11,47
Scostamento tra previsioni e impegni	- 11,78

Comuni

Scostamento tra previsioni e accertamenti	- 6,37
Scostamento tra previsioni e impegni	- 7,42

In relazione ai suesposti dati - ricavati dai certificati di bilancio di consuntivo - non possono, però, non manifestarsi ancora alcune perplessità in ordine ai sensibili scostamenti riscontrati tra le previsioni iniziali e i risultati concreti ottenuti in fase di gestione da numerosi enti.

Siffatti scostamenti si appalesano sintomatici di situazioni finanziarie patologiche, che vanno conside-

rate dagli amministratori locali con particolare attenzione, attesi gli intuibili riflessi negativi che inevitabilmente si ripercuotono sulla gestione.

4.3 Avanzi e disavanzi di amministrazione e di competenza. Nel vigente sistema di rilevazioni amministrative degli enti locali (come in genere degli enti pubblici non economici), che pongono in risalto l'aspetto finanziario della gestione, le risultanze finali globali dell'attività gestionale dell'intero esercizio vengono rappresentate nell'apposito quadro dei risultati complessivi, allegato al "consuntivo", sotto la voce "avanzo o disavanzo di amministrazione" (13). Tale dato amministrativo di fine esercizio consente di verificare immediatamente l'andamento finanziario dell'ente ed in particolare se questo ha saputo far fronte al complesso delle spese con il complesso delle entrate che ha avuto a disposizione; il dato stesso assume ancora più importanza, nell'attuale sistema di adozione del bilancio di

(13) Inverosimile appare il risultato finale del "pareggio" in quanto in pratica risulta quasi impossibile che il complesso delle operazioni attive possano corrispondere "alla lira" al complesso delle operazioni passive.

competenza "mista" da parte degli enti locali, perché rappresenta i risultati globali finali non solo dell'ultimo esercizio e, nell'ambito di questo, della gestione di competenza e insieme della gestione dei residui, ma anche degli esercizi finanziari precedenti. Infatti gli enti locali sono tenuti a iscrivere, come prima voce passiva del bilancio di competenza l'eventuale disavanzo di amministrazione dell'anno precedente e possono utilizzare nell'esercizio in corso l'eventuale avanzo di amministrazione registrato a chiusura dell'esercizio che precede. Pertanto gli esercizi finanziari degli enti locali sono collegati l'uno all'altro, ed il punto di collegamento è dato proprio dal risultato di amministrazione (14), sicché il dato amministra-

(14) Ai sensi del 3° comma dell'articolo 3 bis del D.L. 28 febbraio 1983, n. 55, come modificato dalla legge di conversione 26 aprile 1983, n. 131, "il finanziamento del disavanzo di amministrazione accertato in sede di rendiconto deve essere obbligatoriamente assicurato con il ricorso ai mezzi ordinari del bilancio". Ai sensi del citato articolo 3 bis, primo comma, l'avanzo di amministrazione disponibile (detratti i residui passivi dichiarati perenti) dell'esercizio precedente può essere utilizzato per essere destinato: a) al finanziamento di spese una tantum o di investimento; b) al finanziamento di eventuali passività relative ad esercizi pregressi; c) al finanziamento di spese correnti in sede di assestamento del bilancio di previsione da effettuare entro il 30 novembre ai sensi dell'art. 14 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421.

tivo registrato alla chiusura dell'ultimo esercizio finanziario preso in considerazione, racchiude in sé il risultato finale finanziario di una serie di esercizi. Ne consegue che una più idonea valutazione del risultato di amministrazione, sia del singolo ente, sia del complesso degli enti locali, non può prescindere dal considerare l'andamento delle gestioni cronologicamente precedenti al fine di verificare se l'ultimo risultato, positivo o negativo, sia da imputare all'ultimo esercizio preso in esame ovvero risenta dei vantaggi di eventuali avanzi di amministrazione dell'anno precedente (utilizzati nell'esercizio in corso), o degli svantaggi per eventuali risanamenti di disavanzi pregressi. In tale ottica in prosieguo sono stati messi a raffronto i dati dell'esercizio 1984, nei limiti della loro disponibilità, con quelli del 1983, facendo presente che la Sezione, al fine di meglio svolgere i compiti istituzionali ad essa affidati, si sta organizzando per il conseguimento di serie storiche di dati non solo sui risultati di amministrazione ma su tutti gli altri aspetti salienti della gestione finanziaria degli enti locali. Non meno significativi dei dati del risultato di amministrazione sono i dati relativi all'avanzo o

disavanzo della gestione di competenza derivanti dalla differenza fra le entrate accertate e le spese impegnate nel corso dell'esercizio, con esclusione pertanto di ogni interferenza della gestione dei residui. L'andamento a consuntivo delle gestioni di competenza consente di verificare se il principio del pareggio del bilancio, obbligatorio a preventivo ai sensi dell'art. 3, primo comma, del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, sia stato mantenuto anche a consuntivo onde evitare la sostanziale violazione del principio medesimo con deleterie ripercussioni sull'andamento della spesa pubblica.

Il perseguimento del principio del pareggio della gestione di competenza, oltre che in sede di previsione anche alla chiusura di ogni esercizio e non soltanto per la parte corrente, come imposto dal secondo comma del citato articolo 3 del D.P.R. n. 421 del 1979, ma dell'intero bilancio, eviterebbe il formarsi di disavanzi di amministrazione perché, come già fatto presente nel precedente referto relativo all'anno 1983, "dall'accumulo di netti finanziari passivi delle varie gestioni di competenza deriva principalmente il deficit di amministrazione della finanza locale".

4.3.1 Risultanze finali delle gestioni delle amministrazioni provinciali. Passando all'analisi concreta dei risultati finali di amministrazione e della gestione di competenza delle province, per un più completo esame, si ritiene di dover riferire innanzitutto sui risultati globali dell'esercizio finanziario 1983, già oggetto della relazione dell'anno precedente i cui dati, in possesso della Sezione, risultano ora definitivi e completi; successivamente sui risultati dell'esercizio finanziario 1984 limitatamente agli enti che hanno fatto pervenire i dati alla Sezione (58 province su 92) ed infine sul raffronto tra la situazione del 1984 e quella del precedente esercizio 1983, raffronto che, per una maggiore significatività, è stato operato tra i dati di tutti gli enti che hanno fatto pervenire il certificato di consuntivo 1984 e i dati del 1983 relativi agli identici enti.

Dati definitivi della gestione finanziaria 1983

Per quanto riguarda l'esercizio finanziario 1983, la Sezione è ora in possesso dei dati definitivi, del

risultato di amministrazione e del risultato di competenza, relativi a 90 province (mancano le sole province di Foggia e Sassari).

Nessuna delle suddette province ha chiuso la gestione 1983 con un disavanzo di amministrazione; infatti 89 province hanno riportato un avanzo di amministrazione e una sola provincia (Enna) ha chiuso la gestione in pareggio. Da una aggregazione dei dati per regione (vedi allegata tabella A alla fine del presente paragrafo 4.3) si evince che la regione che ha riportato il più alto importo dell'avanzo di amministrazione è stata la Sicilia (108.047 milioni) seguita dalla Calabria (47.134 milioni), dalla Puglia (44.927 milioni) e dal Lazio (42.435 milioni). L'importo globale nazionale dell'avanzo di amministrazione per il 1983 è stato di 433.709 milioni.

Le risultanze positive dei dati relativi alla situazione di amministrazione non si riscontrano invece nella gestione di competenza.

Delle 90 province infatti ben 45 (50%) hanno chiuso la gestione 1983 con un disavanzo di competenza (vedi allegata tabella B al presente paragrafo 4.3). L'importo globale del disavanzo di competenza delle 45 pro-

vince é stato di 54.610 milioni che raffrontato all'importo globale dell'avanzo registrato dalle rimanenti 45 province in attivo, pari a 47.386 milioni, dà un saldo nazionale negativo di 7.224 milioni. Dall'aggregazione dei dati a carattere regionale, é risultato che le sole regioni della Basilicata e della Calabria non hanno avuto province in disavanzo di competenza, mentre il più alto saldo negativo, tra importo delle province in avanzo e importo delle province in disavanzo, lo ha registrato il Lazio (10.343 milioni) seguito dal Veneto (5.384 milioni).

Dati relativi alla gestione finanziaria 1984

Come sopra detto hanno fatto pervenire alla Sezione i dati relativi alla gestione finanziaria 1984 soltanto 58 province su 92.

Dai conti relativi alle suddette province risulta che, anche per il 1984, tutte le 58 province hanno chiuso l'esercizio con un avanzo di amministrazione (vedi allegata tabella C al presente paragrafo 4.3). Dalle aggregazioni dei dati per regione risulta che ha

registrato il più alto importo dell'avanzo la Sicilia (119.514 milioni) seguita, a distanza, dal Lazio (29.197 milioni). L'importo globale nazionale dell'avanzo di amministrazione delle 58 province risulta pari a 282.509 milioni.

Al risultato nettamente positivo del dato relativo all'avanzo di amministrazione non corrisponde, almeno formalmente, un risultato altrettanto positivo del dato relativo al risultato della gestione di competenza. Infatti delle 58 province esaminate solo 16 hanno riportato a fine esercizio un avanzo di competenza mentre per 42 enti la gestione si è chiusa con un disavanzo (vedi allegata tabella D al presente paragrafo 4.3). Si deve rilevare tuttavia che gli importi relativi sia agli avanzi sia ai disavanzi sono stati di minima entità, molto spesso inferiori al milione di lire, tanto che i 16 enti in attivo hanno registrato globalmente un avanzo di 6 milioni ed i 42 enti in passivo hanno registrato un disavanzo globale di 68 milioni, cosicché si può concludere che le province in esame hanno raggiunto, a chiusura dell'esercizio 1984, un sostanziale pareggio della gestione di competenza.

Raffronto dei dati delle gestioni finanziarie
1983 e 1984

Da un raffronto dei dati relativi al risultato di amministrazione delle gestioni finanziarie 1983 e 1984, operato fra i risultati delle province che hanno trasmesso i consuntivi 1984 e quelli conseguiti nel 1983 dalle identiche province, si rileva un sostanziale equilibrio dei risultati (vedi allegata tabella C al presente paragrafo 4.3). Il maggiore importo globale dell'avanzo di amministrazione registrato nel 1984 (282.509 milioni del 1984 contro i 256.459 milioni del 1983) é da considerare infatti dovuto in parte alla svalutazione monetaria.

Le oscillazioni degli importi dell'avanzo di amministrazione delle province di ogni singola regione sono in genere di entità trascurabile ad eccezione dei dati globali delle province della regione Lazio che hanno fatto segnare una marcata riduzione (da 38.804 milioni nel 1983 a 29.197 milioni nel 1984). Hanno invece registrato un aumento nel 1984 dell'importo dell'avanzo le province delle regioni Veneto (da 5.103 milioni nel 1983 a 17.038 milioni nel 1984), Friuli Venezia Giulia

(da 2.800 milioni nel 1983 a 6.537 milioni nel 1984) e Puglia (da 13.996 milioni nel 1983 a 20.794 milioni nel 1984).

Il raffronto, operato nei termini sopra indicati, dei dati 1983 e 1984 relativi alla gestione di competenza ha permesso di notare che alla fine dell'esercizio 1984 é aumentato, rispetto alla fine dell'esercizio 1983, il numero delle province in disavanzo (32 nel 1983 rispetto a 42 nel 1984 su 58 enti presi in esame); tuttavia, nella gestione 1984 sono diminuiti in maniera rilevante gli importi dei disavanzi e degli avanzi.

Infatti l'importo globale dei disavanzi delle 58 province é passato dai 39.299 milioni del 1983 ai soli 68 milioni del 1984, e l'importo globale degli avanzi della gestione di competenza delle stesse province é passato dai 23.569 milioni del 1983 ai soli 6 milioni del 1984. Pertanto il saldo globale negativo fra avanzo e disavanzo é stato di 15.730 nel 1983 e di appena 62 milioni nel 1984 (vedi allegata tabella D al presente paragrafo 4.3).

4.3.2 Risultanze finali delle gestioni dei comuni. An-

che per i risultati finali di amministrazione e della gestione di competenza dei comuni si ritiene utile, come per le amministrazioni provinciali, esporre prima le risultanze della gestione dell'esercizio 1983 della quale si é ora in possesso di dati definitivi e completi; successivamente si riferisce sui risultati dell'esercizio finanziario 1984 limitatamente agli enti che hanno fatto pervenire i dati alla Sezione (577 comuni), ed infine si é ritenuto utile operare un raffronto fra i dati del 1984 dei 577 comuni che hanno trasmesso il certificato di consuntivo 1984 e i dati del 1983 relativi agli identici comuni.

Dati definitivi della gestione finanziaria 1983

L'analisi dei dati definitivi e completi della gestione finanziaria 1983 relativi a 1.256 comuni mette in evidenza che 1.117 enti hanno chiuso la gestione con un avanzo di amministrazione, 86 comuni hanno registrato un disavanzo di amministrazione, mentre 53 sono stati gli enti in pareggio. L'importo totale nazionale dell'avanzo di amministrazione é stato di 1.120.482

milioni mentre l'importo totale del disavanzo é stato di 218.053 milioni con un saldo attivo di 902.429 milioni.

Aggregando i dati per regione (vedi allegata tabella E al presente paragrafo 4.3) si può notare che la regione che ha accumulato il più alto importo del disavanzo di amministrazione, é stata la Campania i cui 17 comuni in disavanzo hanno da soli fatto registrare un disavanzo di 194.694 milioni pari all'89,28% del totale disavanzo nazionale. Le regioni che non hanno avuto alcun comune in disavanzo sono state la Valle d'Aosta, il Trentino Alto Adige, la Liguria, l'Umbria e le Marche.

Da una aggregazione dei dati per classi demografiche é risultato che l'importo più alto del disavanzo di amministrazione é stato accumulato dai comuni della 11^a classe ed in particolare da un solo comune della suddetta classe che ha registrato un disavanzo di amministrazione di 185.184 milioni pari all'84,9% del disavanzo totale nazionale (vedi allegata tabella F al presente paragrafo 4.3). L'unica classe demografica che non ha avuto comuni in disavanzo di amministrazione é stata la 10^a.

Peggiori rispetto a quelli del risultato di ammi-

nistrazione si rivelano i dati relativi alla gestione di competenza 1983.

Infatti circa il 50% dei comuni (599 su 1.215) ha chiuso la gestione di competenza 1983 con un disavanzo il cui importo globale é stato pari a 257.424 milioni. I comuni con una gestione di competenza in attivo sono stati pari a quelli in passivo (599), mentre 17 comuni hanno fatto registrare il pareggio della gestione. Aggregando i dati per regione (vedi allegata tabella G al presente paragrafo 4.3) é risultato che hanno riportato un saldo positivo, fra l'importo totale dell'avanzo e quello del disavanzo, 9 regioni (Valle d'Aosta, Lombardia, Toscana, Lazio, Molise, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna) mentre 11 regioni hanno registrato un saldo negativo (Piemonte, Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Abruzzo, Basilicata e Calabria).

Da una aggregazione dei dati per classi demografiche (vedi allegata tabella H al presente paragrafo 4.3) si può rilevare che nelle classi 5[^] e 6[^] (cioé quelle relative ai comuni con minor numero di abitanti) i comuni in disavanzo di competenza superano in numero quelli in avanzo. Si può rilevare altresì che il saldo

fra l'importo dell'avanzo e quello del disavanzo si presenta negativo per i comuni delle classi 9[^] e 10[^], mentre risulta positivo per tutte le altre classi demografiche.

Dati relativi alla gestione finanziaria 1984

Come é stato già detto soltanto 577 comuni hanno fatto pervenire alla Sezione i dati relativi alla gestione finanziaria 1984.

Dai dati suddetti risulta che 539 comuni hanno chiuso la gestione 1984 con un avanzo di amministrazione, 30 con un disavanzo e 8 con un pareggio. L'importo totale dell'avanzo riguardante tutti i 539 comuni ammonta a 546.719 milioni, mentre l'importo totale del disavanzo dei 30 comuni in passivo ammonta a 7.043 milioni con un saldo positivo, riferito alla totalità degli enti, pari a 539.676 milioni.

Aggregando i dati per regione (vedi allegata tabella I al presente paragrafo 4.3) risulta che le regioni che non hanno avuto comuni in disavanzo sono 6 (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Liguria, Umbria,

Marche e Sardegna), mentre la regione che ha fatto registrare sia il più alto importo dell'avanzo di amministrazione (102.460 milioni) sia il più alto saldo positivo fra gli importi dell'avanzo e del disavanzo (101.816 milioni), è stata il Piemonte.

Dai dati aggregati per classi demografiche (vedi allegata tabella L al presente paragrafo 4.3) risulta altresì che le uniche classi che non hanno registrato comuni in disavanzo sono la 10[^] e l'11[^] (relative ai grandi comuni italiani). L'11[^] classe è stata quella che ha accumulato altresì il più alto importo dell'avanzo di amministrazione.

La situazione sostanzialmente positiva illustrata per il risultato di amministrazione diventa nettamente negativa con riguardo alle risultanze della gestione di competenza.

Infatti dei 577 comuni in esame soltanto 221 chiudono la gestione 1984 con un avanzo di competenza, 349 sono invece i comuni in disavanzo e 7 quelli in pareggio.

Cosicché oltre il 60% dei comuni esaminati ha registrato un disavanzo nella gestione di competenza che ha globalmente raggiunto l'importo di 197.525 milioni

contro i 71.622 milioni dell'avanzo globale, con un saldo negativo pari a 125.903 milioni.

Dalla tabella di aggregazione dei dati per regione (vedi allegata tabella M al presente paragrafo 4.3) risulta che il più alto saldo negativo, fra l'importo dell'avanzo e quello del disavanzo di competenza, è stato registrato dal Piemonte (49.610 milioni) seguito dall'Emilia Romagna (27.822 milioni), dalla Toscana (24.621 milioni) e dalla Lombardia (21.308 milioni). Le uniche regioni con saldo positivo sono state: la Liguria, l'Abruzzo, la Campania, la Sicilia e la Sardegna.

Aggregando i dati per classi demografiche (vedi allegata tabella N al presente paragrafo 4.3) si rileva che l'unica classe con saldo positivo, fra importo dell'avanzo e quello del disavanzo di competenza, è stata la 8^a, mentre il più alto saldo negativo è stato registrato dalla 9^a classe demografica (26.256 milioni).

Raffronto dei dati delle gestioni finanziarie 1983
e 1984

Raffrontando i dati relativi al risultato di ammi-

nistrazione delle gestioni finanziarie 1983 e 1984, con l'utilizzazione dei risultati dei 577 comuni che hanno trasmesso i certificati di consuntivo 1984 e dei risultati conseguiti nel 1983 dagli identici comuni (salva una lieve sfasatura ininfluente ai fini delle valutazioni), si é constatata, come già rilevato anche per le province, una sostanziale conferma nel 1984 della situazione esistente alla fine dell'esercizio 1983. Gli enti che avevano conseguito un avanzo di amministrazione nel 1983 erano 541 e risultano 539 nel 1984, mentre i comuni in disavanzo erano 29 nel 1983 e risultano 30 nel 1984. Di poca entità risulta altresì la variazione degli importi globali del disavanzo (10.245 milioni nel 1983 e 7.043 milioni nel 1984) e dell'avanzo (458.368 milioni nel 1983 e 546.719 milioni nel 1984). Aggregando i dati per regione é risultato (vedi allegata tabella I al presente paragrafo 4.3) che nel 1983 erano otto le regioni che non avevano enti in disavanzo (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Liguria, Umbria, Marche, Puglia, Calabria e Sardegna) e sono scese a sei nel 1984 (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Liguria, Umbria, Marche e Sardegna).

Da una aggregazione dei dati per classi demografi-

che (vedi allegata tabella L al presente paragrafo 4.3) é risultato che le classi che non registravano enti in disavanzo erano tre nel 1983 (ottava, decima e undicesima) e sono diventate due nel 1984 (decima e undicesima).

Peggiorata nel 1984, appare invece la situazione dei comuni con riferimento alla gestione di competenza.

Infatti i comuni con un avanzo della gestione di competenza sono diminuiti nel 1984 passando dai 269 del 1983 ai 221 del 1984, mentre sono di conseguenza aumentati i comuni con un disavanzo della gestione passando dai 300 del 1983 ai 349 del 1984. Anche gli importi totali dell'avanzo e del disavanzo hanno seguito lo stesso andamento peggiorativo: l'importo totale dell'avanzo é diminuito passando dai 100.288 milioni del 1983 ai 71.622 milioni del 1984, mentre l'importo totale del disavanzo della gestione di competenza é aumentato passando dai 130.444 milioni del 1983 ai 197.525 milioni del 1984.

Aggregando i dati per regione (vedi allegata tabella M al presente paragrafo 4.3) si può notare che nel 1983 le regioni con un saldo positivo, fra gli importi dell'avanzo e del disavanzo della gestione di

competenza, erano sette (Valle d'Aosta, Lombardia, Toscana, Campania, Puglia, Basilicata e Sardegna), mentre il saldo positivo risulta registrato nel 1984 da cinque regioni (Liguria, Abruzzo, Campania, Sicilia e Sardegna). Il saldo totale riferito a tutti i 577 comuni in esame risulta negativo in tutti e due gli anni considerati, peggiorando nel 1984 per l'importo che è passato dai 30.156 milioni del 1983 ai 125.903 milioni del 1984.

Dalla aggregazione dei dati per classi demografiche (vedi allegata tabella N al presente paragrafo 4.3) risulta altresì che il saldo fra avanzo e disavanzo nel 1983 era positivo per le classi 8[^], 9[^] e 10[^], mentre nel 1984 la sola classe demografica con saldo positivo risulta essere l'8[^].

4.3.3 Considerazioni conclusive. Dalla lettura dei dati precedentemente esposti riguardanti sia le province che i comuni una constatazione emerge immediatamente: gli enti locali e in special modo i comuni presentano un'alta percentuale di disavanzi di competenza ed una bassissima percentuale di disavanzi di amministrazione

che, per le province, si riduce addirittura a zero. Le cause di tale fenomeno possono essere diverse e possono variare da ente a ente, ma una causa comune appare di facile individuazione: l'interferenza della gestione dei residui sul risultato di amministrazione.

Purtroppo, come rilevato anche nelle relazioni degli anni precedenti, accanto alla gestione di competenza si svolge parallela una gestione dei residui di notevolissime dimensioni che in alcuni casi arriva ad eguagliare per importo la gestione di competenza. La gestione dei residui viene tenuta separata da quella di competenza, ma la linea di separazione svanisce e le due gestioni confluiscono al momento di determinare il risultato di amministrazione della gestione annuale. Si verifica così che moltissimi enti in disavanzo nella gestione di competenza, riequilibrano il risultato finale di amministrazione dell'esercizio finanziario utilizzando le risultanze favorevoli della gestione dei residui. I motivi per i quali le risultanze della gestione dei residui si presentano frequentemente positive sono da individuare, da una parte nell'abbattimento annuale della massa dei residui passivi per effetto della perenzione amministrativa, dall'altra nelle ope-

razioni di riaccertamento dei residui che, sulla base dell'esperienza maturata nell'esame dei consuntivi, riducono gli importi dei residui passivi in maniera superiore alla riduzione degli importi dei residui attivi.

La gestione dei residui si offre pertanto ad operazioni contabili tali da influenzare il risultato di amministrazione e tutto ciò risulta nocivo per la chiarezza dei conti degli enti. L'influenza esercitata dalla gestione dei residui risulta altresì tanto più deviante quanto più ampia è la dimensione della gestione stessa. Poiché la realtà dimostra il costante aumento del volume dei residui si ritiene quanto mai opportuno che i singoli enti provvedano ad impedirne la crescita.

Per quanto concerne i risultati della gestione di competenza uno dei rimedi adoperato dagli enti per portare in attivo o ridurre il deficit del risultato di competenza è quello della utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'anno precedente. Com'è noto gli enti locali hanno la facoltà di applicare al bilancio in corso, per intero o in parte, l'avanzo di amministrazione disponibile (detratti cioè i residui passivi dichiarati perenti) degli anni precedenti, per il finanziamento di spese correnti in sede di assestamento

del bilancio di previsione da effettuare fino al 30 novembre, cioè al termine dell'esercizio.

Alle volte gli enti inseriscono sin dall'inizio come prima voce attiva del bilancio di previsione l'avanzo di amministrazione presunto ed in tal caso questo diventa utile per raggiungere a preventivo il pareggio della gestione (anche se per la sua utilizzazione é necessario attenderne l'effettiva realizzazione), ma spesso l'importo dell'avanzo viene momentaneamente accantonato come riserva utile per ripianare al termine dell'esercizio una situazione gestionale passiva normalmente della parte corrente.

Non può sottacersi inoltre del fenomeno dello slittamento all'esercizio successivo, operato dagli enti in difficoltà finanziarie, di oneri ai quali non si riesce a far fronte con le disponibilità di bilancio, oneri che poi vengono coperti con l'avanzo di amministrazione sulla base del disposto dell'art. 3 bis del D.L. n. 55/1983 convertito nella legge n. 131/1983 (finanziamento di passività pregresse). Tale sistema di copertura che dovrebbe essere eccezionale é diventato invece di uso frequente e l'entità finanziaria globale del fenomeno, tratta dall'esame dei conti, porta a con-

statare che non si tratta più di una sporadica evenienza di gestione che può portare a marginali mancate registrazioni di impegni nell'anno di competenza, da inserire quindi nel quadro di eccezionali irregolarità di gestione, ma di un vero e proprio sistema usuale di trasferimento all'esercizio successivo di oneri che dovrebbero invece essere imputati alla gestione di competenza.

Risulta pertanto valida l'osservazione già formulata nelle relazioni degli anni precedenti sulla opportunità di un intervento correttivo in materia, per evitare il rischio di un ulteriore progressivo aumento degli oneri trasferiti irregolarmente agli esercizi successivi.

Si deve rilevare infine che oltre il 60% delle amministrazioni comunali prese in esame nell'esercizio finanziario 1984, non è riuscito a raggiungere il pareggio della gestione di competenza, ma ha chiuso la gestione in disavanzo pur avendo utilizzato in qualche misura avanzi di amministrazione di anni precedenti. Il fenomeno suscita preoccupazione anche perché è indice di una linea di tendenza negativa che si va ulteriormente aggravando (nel 1983 la percentuale dei comuni in

disavanzo non raggiungeva il 50%) con il rischio del riformarsi di un notevole volume di deficit nella finanza locale. Il fenomeno richiede pertanto una particolare attenzione. Il Governo aveva indicato una soluzione del problema con il primo dei decreti-legge sulla finanza locale per il 1986. Quel che è certo è che, come operato in altri Stati come la Francia, la situazione di rilevante disavanzo non ripianabile con la iscrizione nel bilancio successivo richiede l'adozione da parte degli amministratori locali di idonei piani di risanamento.

TABELLA A: PAREGGIO, AVANZO O DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI
(CONTO CONSUNTIVO 1983 - AGGREGAZIONI PER REGIONI)

R E G I O N I	NUMERO ENTI	A V A N Z O		D I S A V A N Z O		PAREGGIO N. ENTI	S A L D O
		N. ENTI	IMPORTI	N. ENTI	IMPORTI		
PIEMONTE	6	6	23525	0	0	0	+23525
VALLE D'AOSTA							
LOMBARDIA	9	9	15582	0	0	0	+15582
TRENTINO A. A.							
VENETO	7	7	9575	0	0	0	+9575
FRIULI VEN. GIULIA	4	4	2800	0	0	0	+2800
LIGURIA	4	4	5818	0	0	0	+5818
EMILIA ROMAGNA	8	8	12595	0	0	0	+12595
TOSCANA	9	9	23792	0	0	0	+23792
UMBRIA	2	2	1670	0	0	0	+1670
MARCHE	4	4	16023	0	0	0	+16023
LAZIO	5	5	42435	0	0	0	+42435
ABRUZZO	4	4	13244	0	0	0	+13244
MOLISE	2	2	4217	0	0	0	+4217
CAMPANIA	5	5	36383	0	0	0	+36383
PUGLIA	4	4	44927	0	0	0	+44927
BASILICATA	2	2	570	0	0	0	+570
CALABRIA	3	3	47134	0	0	0	+47134
SICILIA	9	8	108047	0	0	(1) 1	+108047
SARDEGNA	3	3	25372	0	0	0	+25372
T O T A L I	90	89	433709	0	0	(1) 1	+433709

(1) Provincia di Enna

TABELLA B: PAREGGIO, AVANZO O DISAVANZO DI COMPETENZA DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI
(CONTO CONSUNTIVO 1983 - AGGREGAZIONI PER REGIONI)

R E G I O N I	NUMERO ENTI	A V A N Z O		D I S A V A N Z O		PAREGGIO N. ENTI	S A L D O
		N. ENTI	IMPORTI	N. ENTI	IMPORTI		
PIEMONTE	6	2	639	4	3526	0	-2887
VALLE D'AOSTA							
LOMBARDIA	9	2	1003	7	3983	0	-2980
TRENTINO A. A.							
VENETO	7	2	514	5	5898	0	-5384
FRIULI VEN. GIULIA	4	3	710	1	285	0	+425
LIGURIA	4	3	1525	1	1869	0	-344
EMILIA ROMAGNA	8	2	520	6	2617	0	-2097
TOSCANA	9	4	4939	5	4682	0	+257
UMBRIA	2	1	172	1	1853	0	-1681
MARCHE	4	1	208	3	3221	0	-3013
LAZIO	5	3	3718	2	14061	0	-10343
ABRUZZO	4	3	4694	1	2110	0	+2584
MOLISE	2	1	116	1	101	0	+15
CAMPANIA	5	3	2337	2	4689	0	-2352
PUGLIA	4	3	9569	1	822	0	+8747
BASILICATA	2	2	393	0	0	0	+393
CALABRIA	3	3	3617	0	0	0	+3617
SICILIA	9	5	9376	4	4851	0	+4525
SARDEGNA	3	2	3335	1	42	0	+3293
T O T A L I	90	45	47386	45	54610	0	-7224

(in milioni di Lire)

TABELLA C: PAREGGIO, AVANZO O DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI RAFFRONTATO, SU IDENTICI 58 ENTI, DEGLI ESERCIZI 1983-1984. (Aggregazioni per regioni)

R E G I O N I	A V A N Z O				D I S A V A N Z O				P A R E G G I O		S A L D O	
	ESERCIZIO 1983		ESERCIZIO 1984		ESERCIZIO 1983		ESERCIZIO 1984		N. ENTI		1983 1984	
	NUMERO ENTI	IMPORTO	NUMERO ENTI	IMPORTO	NUMERO ENTI	IMPORTO	NUMERO ENTI	IMPORTO	1983	1984	1983	1984
PIEMONTE	5	23210	5	17902	0	0	0	0	0	0	+23210	+17902
VALLE D'ADOSTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	5	8312	5	10230	0	0	0	0	0	0	+8312	+10230
TRENTINO A. A.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VENETO	4	5103	4	17038	0	0	0	0	0	0	+5103	+17038
FRIULI VEN. GIULIA	4	2800	4	6537	0	0	0	0	0	0	+2800	+6537
LIGURIA	3	4037	3	4124	0	0	0	0	0	0	+4037	+4124
EMILIA ROMAGNA	7	12082	7	11334	0	0	0	0	0	0	+12082	+11334
TOSCANA	5	4892	5	5890	0	0	0	0	0	0	+4892	+5890
UMBRIA	1	423	1	742	0	0	0	0	0	0	+423	+742
MARCHE	3	14276	3	13142	0	0	0	0	0	0	+14276	+13142
LAZIO	4	38804	4	29197	0	0	0	0	0	0	+38804	+29197
ABRUZZO	1	2309	1	2624	0	0	0	0	0	0	+2309	+2624
MOLISE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CAMPANIA	1	190	1	117	0	0	0	0	0	0	+190	+117
PUGLIA	2	13996	2	20794	0	0	0	0	0	0	13996	+20794
BASILICATA	2	570	2	612	0	0	0	0	0	0	+570	+612
CALABRIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SICILIA	8	10082	8	119514	0	0	0	0	1	0	10082	+119514
SARDEGNA	3	25372	3	22714	0	0	0	0	0	0	+25372	+22714
TOTALE NAZIONALE	58	256459	58	282509	0	0	0	0	1	0	+256459	+282509

TABELLA D: PAREGGIO, AVANZO O DISAVANZO DI COMPETENZA DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI RAFFRONTATO, SU IDENTICI 58 ENTI, DEGLI ESERCIZI 1983-1984. (Aggregazioni per regioni)

R E G I O N I	A V A N Z O				D I S A V A N Z O				P A R E G G I O		S A L D O		
	ESERCIZIO 1983		ESERCIZIO 1984		ESERCIZIO 1983		ESERCIZIO 1984		N. ENTI		1983 1984		
	NUMERO ENTI	IMPORTO	NUMERO ENTI	IMPORTO	NUMERO ENTI	IMPORTO	NUMERO ENTI	IMPORTO	1983	1984	1983	1984	
PIEMONTE	5	2	639	1	0	3	3003	4	17	0	0	-2364	-17
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	5	2	1003	2	0	3	1502	3	2	0	0	-449	-2
TRENTINO A. A.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VENETO	4	1	248	2	2	3	2421	2	0	0	0	-2173	+2
FRIULI VEN. GIULIA	4	3	710	1	0	1	285	3	1	0	0	+425	-1
LIGURIA	3	2	1161	0	0	1	1869	3	3	0	0	-708	-3
EMILIA ROMAGNA	7	2	520	1	0	5	2080	6	6	0	0	-1560	-6
TOSCANA	5	1	227	1	0	4	2995	4	1	0	0	-2768	-1
UMERIA	1	0	0	0	0	1	1853	1	1	0	0	-1853	-1
MARCHE	3	1	208	1	0	2	794	2	5	0	0	-586	-5
LAZIO	4	2	3434	0	0	2	14061	4	22	0	0	-10627	-22
ABRUZZO	1	1	13	0	0	0	0	1	1	0	0	+13	-1
MOLISE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CAMPANIA	1	0	0	0	0	1	2721	1	1	0	0	-2721	-1
PUGLIA	2	1	4994	2	2	1	822	0	0	0	0	+4172	+2
BASILICATA	2	2	393	0	0	0	0	2	1	0	0	+393	-1
CALABRIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SICILIA	8	4	6685	4	0	4	4851	4	7	0	0	+1834	-7
SARDEGNA	3	2	3335	1	2	1	42	2	0	0	0	+3293	+2
TOTALE NAZIONALE	58	26	23569	16	6	32	39299	42	68	0	0	-15730	-62

(Importi in milioni di Lire)

TABELLA E: PAREGGIO, AVANZO O DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE DEI COMUNI
(ESERCIZIO 1983 - AGGREGAZIONI PER REGIONI)

(in milioni di Lire)

R E G I O N I	NUMERO ENTI	A V A N Z O		D I S A V A N Z O		P A R E G G I O	
		N. ENTI	IMPORTI	N. ENTI	IMPORTI	N. ENTI	N. ENTI
PIEMONTE	77	74	81050	3	651	0	0
VALLE D'AOSTA	1	1	980	0	0	0	0
LOMBARDIA	188	168	93869	11	719	9	9
TRENTINO A. A.	11	11	23910	0	0	0	0
VENETO	119	109	59274	9	2040	1	1
FRIULI VEN. GIULIA	28	25	13612	3	157	0	0
LIGURIA	30	28	38487	0	0	0	2
EMILIA ROMAGNA	91	87	55743	3	209	1	1
TOSCANA	93	90	76826	3	4116	0	0
UMBRIA	19	19	10341	0	0	0	0
MARCHE	34	34	18962	0	0	0	0
LAZIO	65	55	74824	8	1763	2	2
ABRUZZO	26	24	15329	2	152	0	0
MOLISE	5	4	1989	1	10	0	0
CAMPANIA	127	96	81222	17	194694	14	14
PUGLIA	122	112	71749	6	1204	4	4
BASILICATA	14	12	4710	1	2067	1	1
CALABRIA	42	31	20042	7	2682	4	4
SICILIA	131	109	33856	9	1977	13	13
SARDEGNA	33	28	38707	3	5612	2	2
T O T A L I	1256	1117	1120482	86	218053	53	53

Il saldo globale fra gli importi dell'avanzo e del disavanzo e' di +902429 milioni

TABELLA F: FAREGGIO, AVANZO O DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI
(Esercizio 1983 - Aggregazioni per classi demografiche)

(in milioni di Lire)

CLASSE DEMOGRAFICA	NUMERO ENTI	AVANZO		DISAVANZO		FAREGGIO		AVANZO ANNO 1982 UTILIZZATO NEL 1983	
		N. ENTI	IMPORTO	N. ENTI	IMPORTO	N. ENTI	IMPORTO	N. ENTI	IMPORTO
5a									
DA 8.000	251	218	57142	20	4661	13	119	1025805	
A 9.999 AB.									
6a									
DA 10.000	573	511	180602	38	6054	24	289	2144014	
A 19.999 AB.									
7a									
DA 20.000	336	297	248905	25	18319	14	168	1571240	
A 59.999 AB.									
8a									
DA 60.000	48	47	120743	1	227	0	28	36516	
A 99.999 AB.									
9a									
DA 100.000	35	34	126096	1	3608	0	23	65031	
A 249.999 AB.									
10a									
DA 250.000	7	6	87021	0	0	1	6	53685	
A 499.999 AB.									
11a									
OLTRE	6	4	299972	1	185184	1	2	12336461	
500.000 AB.									
T O T A L I	1256	1117	1120481	86	218053	53	635	17232752	

TABELLA G: PAREGGIO, AVANZO O DISAVANZO DI COMPETENZA DEI COMUNI
(ESERCIZIO 1983 - AGGREGAZIONI PER REGIONI)

R E G I O N I	NUMERO ENTI	A V A N Z O		D I S A V A N Z O		PAREGGIO N. ENTI	S A L D O
		N. ENTI	IMPORTI	N. ENTI	IMPORTI		
PIEMONTE	77	39	8302	38	34382	0	-26080
VALLE D'AOSTA	1	1	433	0	0	0	+433
LOMBARDIA	188	79	61259	108	25614	1	+35645
TRENTINO A. A.	11	4	944	7	15255	0	-14311
VENETO	119	54	13508	65	31254	0	-17746
FRIULI VEN. GIULIA	28	13	2060	15	4095	0	-2035
LIGURIA	29	17	7079	12	14675	0	-7596
EMILIA ROMAGNA	91	40	12012	49	13053	2	-1041
TOSCANA	93	45	24256	48	11704	0	+12552
UMBRIA	19	9	332	10	4382	0	-4050
MARCHE	34	18	5507	15	6245	1	-738
LAZIO	62	34	49780	28	7604	0	+42176
ABRUZZO	25	10	1766	15	4685	0	-2919
MOLISE	5	4	600	1	132	0	+468
CAMPANIA	114	75	75843	35	9778	4	+66065
PUGLIA	118	57	19032	57	9796	4	+9236
BASILICATA	14	9	1694	3	4382	2	-2688
CALABRIA	40	12	4252	25	21854	3	-17602
SICILIA	117	60	72022	57	35908	0	+36114
SARDEGNA	30	19	10502	11	2626	0	+7876
T O T A L I	1215	599	371183	599	257424	17	+113759

(in milioni di Lire)

TABELLA H: PAREGGIO, AVANZO O DISAVANZO DI COMPETENZA DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI
(ESERCIZIO 1983 - AGGREGAZIONI PER CLASSI DEMOGRAFICHE)

CLASSE DEMOGRAFICA	NUMERO ENTI	AVANZO		DISAVANZO		PAREGGIO N. ENTI	SALDO
		N. ENTI	IMPORTO	N. ENTI	IMPORTO		
5a							
DA 8.000	241	117	+21809	120	-19651	4	+2158
A 9.999 AB.							
6a							
DA 10.000	558	265	+69737	286	-50572	7	+19165
A 19.999 AB.							
7a							
DA 20.000	322	167	+101594	152	-66472	3	+35122
A 59.999 AB.							
8a							
DA 60.000	48	26	+29421	22	-24097	0	+5324
A 99.999 AB.							
9a							
DA 100.000	34	17	+26948	14	-40505	3	-13557
A 249.999 AB.							
10a							
DA 250.000	6	3	+14296	3	-20731	0	-6435
A 499.999 AB.							
11a							
OLTRE	6	4	+107378	2	-35396	0	+71982
500.000 AB.							
T O T A L I	1215	599	+371183	599	-257424	17	+113759

(in milioni di Lire)

TABELLA L: PAREGGIO, AVANZO O DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE DEI COMUNI. RAFFRONTO, SU IDENTICI 577 ENTI, DEGLI ESERCIZI 1983 E 1984.
(AGGREGAZIONE PER CLASSI DEMOGRAFICHE)

CLASSE DEMOGRAFICA	NUMERO		AVANZO		DISAVANZO		PAREGGIO		SALDO					
	ENT I		ESERCIZIO 1983		ESERCIZIO 1984		ESERCIZIO 1983		ESERCIZIO 1984					
	1983	1984	N. ENTI	IMPORTO	N. ENTI	IMPORTO	N. ENTI	IMPORTO	1983	1984				
5a	139	138	134	26782	127	24458	5	2556	8	1739	0	3	424226	+22719
DA 8.000														
A 9.999 AB.														
6a	251	256	237	74226	240	79520	14	2275	11	1644	0	5	471951	+77876
DA 10.000														
A 19.999 AB.														
7a	134	136	125	98680	127	85903	9	1807	9	2287	0	0	496873	+85616
DA 20.000														
A 39.999 AB.														
8a	21	22	21	70785	21	104437	0	0	1	503	0	0	470785	+103934
DA 60.000														
A 99.999 AB.														
9a	20	20	19	54581	19	51617	1	3608	1	870	0	0	50973	+50747
DA 100.000														
A 249.999 AB.														
10a	3	3	3	63355	3	64740	0	0	0	0	0	0	66355	+64740
DA 250.000														
A 499.999 AB.														
11a	2	2	2	69954	2	136044	0	0	0	0	0	0	69954	+136044
ALTRE														
500.000 AB.														
T O T A L I (1) 577	577	577	541	458363	539	546719	29	10246	30	7043	0	8 (2)	448117	+539676

(1) Salvo una lieve sfasatura numerica ininfluyente ai fini delle valutazioni svolte nel testo.
(2) La lieve differenza di importo rispetto alla tabella di aggregazione per regioni e' dovuta agli arrotondamenti.

TABELLA M: FAREGGIO, AVANZO O DISAVANZO DI COMPETENZA DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI RAFFRONTO, SU IDENTICI 577 ENTI, DEGLI ESERCIZI 1983-1984. (Aggregazioni per regioni)

(In milioni di Lire)

R E G I O N I	A V A N Z O				D I S A V A N Z O				F A R E G G I O		S A L D O		
	NUMERO ENTI	ESERCIZIO 1983	ESERCIZIO 1984	ESERCIZIO 1984	NUMERO ENTI	ESERCIZIO 1983	ESERCIZIO 1984	ESERCIZIO 1984	N. ENTI	1983	1984	1983	1984
PIEMONTE	48	26	4007	12	882	22	30151	36	50492	0	0	-26144	-49610
VALLE D'AOSTA	1	1	433	0	0	0	0	1	757	0	0	+433	-757
LOMBARDIA	79	30	12511	28	2677	48	9463	49	23985	1	2	+3048	-21308
TRENTINO A. A.	1	0	0	0	0	1	319	1	47	0	0	-319	-47
VENETO	68	29	7176	23	2521	39	24328	44	16231	0	1	-17152	-13710
FRIULI VEN. GIULIA	18	9	1743	6	963	9	3673	12	10176	0	0	-1930	-9213
LIGURIA	19	10	3151	5	17482	9	12196	14	3022	0	0	-9045	+14460
EMILIA ROMAGNA	86	37	11399	24	4252	47	12909	61	32074	2	1	-1510	-27822
TOSCANA	76	32	17364	27	6466	44	10616	49	31087	0	0	+6748	-24621
UMBRIA	5	2	71	2	95	3	409	2	99	0	1	-338	-4
MARCHE	10	4	2768	4	480	6	2936	6	2769	0	0	-168	-2289
LAZIO	16	6	1644	7	1293	10	2031	9	1680	0	0	-387	-387
LABRUZZO	6	3	353	2	5063	3	777	4	1397	0	0	-424	+3666
MOLISE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CAMPANIA	32	22	15095	20	11577	9	2448	10	4046	1	2	+12647	+7531
PUGLIA	43	22	12633	22	3570	19	4192	21	5801	2	0	+8441	-2231
BASILICATA	10	8	1676	4	212	1	196	6	758	1	0	+1480	-546
CALABRIA	2	0	0	1	1686	1	4458	1	4942	1	0	-4458	-3256
SICILIA	48	23	6581	27	10973	25	8385	21	7457	0	0	-1804	+3516
SARDEGNA	9	5	1684	7	1431	4	955	2	706	0	0	+729	+729
TOTALE NAZIONALE	577	269	100288	221	71622	300	130444	349	197525	8	7	-30156	-125903

TABELLA N: PAREGGIO, AVANZO O DISAVANZO DI COMPETENZA DEI COMUNI. RAPPRESENTAZIONE, SU IDENTIFICAZIONE 577 ENTI, DEGLI ESERCIZI 1983 E 1984.
(AGGREGAZIONE PER CLASSI DEMOGRAFICHE)

CLASSE DEMOGRAFICA	NUMERO ENTI		AVANZO		DISAVANZO		PAREGGIO		SALDO						
	1983		1984		1983		1984		1983						
	N. ENTI	IMPORTO	N. ENTI	IMPORTO	N. ENTI	IMPORTO	N. ENTI	IMPORTO	N. ENTI	IMPORTO					
5a	140	138	65	11407	59	3454	71	12311	77	11830	4	2	-904	-8376	
DA 8.000 A 9.999 AB.															
6a	256	256	115	18513	96	16203	139	23541	158	37897	2	2	-5028	-21694	
DA 10.000 A 19.999 AB.															
7a	135	136	64	22144	48	13298	70	27928	85	45591	1	3	-5784	-32293	
DA 20.000 A 59.999 AB.															
8a	21	22	13	20524	10	13973	8	6850	12	12592	0	0	+13674	+1381	
DA 60.000 A 99.999 AB.															
9a	20	20	10	15272	7	8429	9	13134	13	34685	1	0	+2138	-26256	
DA 100.000 A 249.999 AB.															
10a	3	3	2	12431	0	0	1	11282	3	18140	0	0	+1149	-18140	
DA 250.000 A 499.999 AB.															
11a	2	2	0	0	1	16265	2	35396	1	36790	0	0	-35396	-20525	
OLTRE 500.000 AB.															
TOTALI	577	577	269	100291	221	71622	300	130442	349	197525	8	7	(1)	-30151	-125903

(1) La lieve differenza di importo rispetto alla tabella di aggregazione per comuni è dovuta agli arrotondamenti.

4.4 Gestione dei residui. Preliminarmente si riferisce sui risultati globali della gestione dei residui 1983, caratterizzata dai seguenti dati (15).

Amministrazioni provinciali

Residui attivi al 31 dicembre 1983: miliardi 3.938 con un tasso di riaccertamento del -2,41% ed un tasso di smaltimento del 55,41%.

Residui passivi al 31 dicembre 1983: miliardi 4.089 con un tasso di riaccertamento del -8,73% ed un tasso di smaltimento del 44,80%.

(15) Sull'argomento cfr. anche: relazione sulla gestione finanziaria 1983 degli enti locali, pagg. 114 e segg. e pagg. 147 e segg. Il tasso di riaccertamento dei residui indica le variazioni dallo stanziamento al riaccertamento (maggiori residui attivi, cancellazioni di residui attivi e passivi) in termini di incremento o decremento percentuale dello stanziato. Il tasso di smaltimento indica la percentuale di riscossioni e pagamenti dei residui riaccertati e quindi la loro fondatezza. Il tasso di variazione, infine, evidenzia l'incremento o decremento dei residui globali (residui dai residui e residui dalla competenza) rispetto alla situazione degli stessi residui alla scadenza dell'esercizio precedente.

Amministrazioni comunali

Residui attivi al 31 dicembre 1983: miliardi 26.372 con un tasso di riaccertamento del -7,06% ed un tasso di smaltimento del 53,08%.

Residui passivi al 31 dicembre 1983: miliardi 28.425 con un tasso di riaccertamento del -9,39% ed un tasso di smaltimento del 43,89%.

Rispetto ai dati parziali esposti nella precedente relazione emerge per le amministrazioni provinciali una riduzione dell'ammontare dei residui attivi, un leggero incremento di quelli passivi al 31 dicembre 1983 ed un tasso di smaltimento più elevato per i residui attivi ed inferiore per quelli passivi.

Anche per le amministrazioni comunali i dati stessi evidenziano una consistente riduzione dell'ammontare globale dei residui sia attivi che passivi alla scadenza dell'esercizio ed un tasso di smaltimento più elevato per i residui attivi ed inferiore per i residui passivi.

In particolare i dati globali 1983 pongono in evi-

denza i seguenti aspetti significativi della gestione dei residui.

Per le amministrazioni provinciali il tasso di riaccertamento dei residui attivi oscilla, sotto il profilo regionale, tra -0,57% della Toscana ed il -8,80% dell'Abruzzo; quello relativo ai residui passivi tra -1,72% del Molise ed il -23,21% della Calabria.

Il tasso di smaltimento dei residui attivi é minimo per gli enti della terza fascia demografica (50,80%) e massimo per gli enti della seconda fascia (61,19%); sotto il profilo regionale é compreso tra il 28,18% della Campania ed il 75,75% della Liguria.

Per quanto concerne i residui passivi il tasso di smaltimento oscilla da un minimo del 40,71% per le province appartenenti alla terza fascia ad un massimo del 50,90% per gli enti della seconda fascia; sotto il profilo regionale é compreso tra il 25,10% della Campania ed il 67,43% della Liguria.

Sotto il profilo demografico, quindi, le amministrazioni provinciali della terza fascia hanno registrato nel 1983 il più basso tasso di smaltimento sia dei residui attivi che di quelli passivi, mentre gli enti della seconda fascia hanno evidenziato il tasso di

smaltimento più elevato di tali residui.

Nell'ambito regionale é invece la Campania a registrare il tasso di smaltimento minimo dei residui attivi e passivi e la Liguria quello massimo per tali residui.

Per le amministrazioni comunali i dati globali 1983 evidenziano un tasso di riaccertamento dei residui attivi che oscilla, sotto il profilo regionale, tra il - 20,46% della Lombardia ed il +1,29% della Sicilia, unica regione questa a registrare un incremento di residui attivi dopo il riaccertamento.

Circa il tasso di riaccertamento dei residui passivi, va rilevato che é sempre la Lombardia (-21,19%) a registrare la diminuzione più rilevante, mentre la Liguria evidenzia il tasso meno consistente (-3,33%).

Il tasso di smaltimento dei residui attivi é minimo per gli enti della 9^a classe demografica (50,70%) e massimo per gli enti della 10^a classe (62,27%); sotto il profilo regionale é compreso tra il minimo della Basilicata (31,76%) ed il massimo del Piemonte (75,12%).

Per quanto riguarda i residui passivi, il tasso di smaltimento oscilla da un minimo del 39,80% per i comuni della 9^a classe demografica ad un massimo del 47,49%

per gli enti della 5^a classe; sotto il profilo regionale, é compreso tra il 31,38% della Basilicata ed il 54,01% dell'Emilia Romagna.

Sotto il profilo demografico, quindi, gli enti della 9^a classe hanno registrato nel 1983 il più basso tasso di smaltimento sia dei residui attivi che dei residui passivi, mentre sotto il profilo regionale lo stesso livello é proprio della Basilicata.

Il raffronto delle gestioni dei residui 1983 e 1984 di 58 amministrazioni provinciali evidenzia i seguenti aspetti rilevanti.

Per il 1983 la gestione dei residui attivi relativi a precedenti esercizi registra al 31 dicembre 857.000 milioni, con un tasso di riaccertamento del -2,36% ed un tasso di smaltimento del 62,17% rispetto all'esercizio precedente. I residui attivi derivanti dalla gestione di competenza ammontano a miliardi 1.267, sicché il totale dei residui attivi alla scadenza dell'esercizio ammonta a miliardi 2.124 con un tasso di variazione del -4,75% rispetto al 1982 (2.225 milioni).

La gestione dei residui passivi relativi ad esercizi precedenti evidenzia al 31 dicembre milioni

955.000 con un tasso di riaccertamento del -8,13% ed un tasso di smaltimento del 48,44% rispetto all'esercizio precedente. I residui passivi riportati dalla competenza ammontano a miliardi 1.244, sicché il totale dei residui passivi alla scadenza dell'esercizio ammonta a miliardi 2.199, con un tasso di variazione dell'8,48% rispetto al 1982 (mil. 2.027).

Per il 1984 i residui attivi riguardanti esercizi precedenti (miliardi 2.124) al 31 dicembre 1984 risultano pari a miliardi 1.048, con un tasso di riaccertamento del -2,67% ed un tasso di smaltimento del 65,61%. La gestione 1984 ha determinato ulteriori residui attivi per miliardi 1.377, che, aggiunti ai residui dei precedenti esercizi, determina l'ammontare globale dei residui attivi al 31 dicembre 1984 (miliardi 2.425) caratterizzato da un tasso di variazione del +14,17% rispetto al 1983.

Diversa la situazione dei residui passivi.

Quelli relativi a precedenti esercizi (miliardi 2.199) risultano al 31 dicembre 1984 pari a miliardi 1.377, con un tasso di riaccertamento del -6,46% ed un tasso di smaltimento del 44,70%. La gestione 1984 ha determinato ulteriori residui passivi per miliardi

1.278, che, aggiunti ai residui dei precedenti esercizi, individua l'ammontare globale dei residui passivi al 31 dicembre 1984 (miliardi 2.655) caratterizzato da un tasso di variazione del 20,73% rispetto al 1983 (16).

I dati ora esposti pongono in rilievo - come risulta dai prospetti di cui alle pagine seguenti - che il tasso di riaccertamento dei residui attivi per il 1983 oscilla tra il -7,14% del Friuli Venezia Giulia e lo 0,00% della Campania, per il 1984 tra il 13,93% della Basilicata e lo 0,00% della Campania.

Circa i residui passivi il tasso di riaccertamento nel 1983 registra un minimo dello 0,00% in Campania, ed un massimo del -13,50% nelle Marche, nel 1984 un minimo dello 0,00% in Campania ed un massimo del -8,19% in Puglia.

(16) Alla formazione di nuovi residui attivi e passivi nei due esercizi ha concorso - in misura prevalente - la gestione degli enti appartenenti alla terza fascia demografica che hanno registrato sia per il 1983 che per il 1984, circa il 33% dei residui globali derivanti dalla competenza.

Dai dati stessi risulta che la Campania é l'unica regione a registrare nei due esercizi il tasso di riaccertamento minimo sia per i residui attivi che per i residui passivi (17).

Il tasso di smaltimento nei due esercizi - analogamente a quanto rilevato per le amministrazioni comunali - evidenzia una linea di tendenza non uniforme.

Sotto il profilo demografico, infatti, il tasso di smaltimento dei residui attivi nel 1983 oscilla tra un minimo del 58,64% per gli enti della terza fascia ed un

(17) Per completezza di esposizione si riferiscono i dati disponibili, nell'ambito del campione esaminato, relativi al tasso di riaccertamento nei due esercizi delle amministrazioni provinciali di città capoluogo di regione:

	1983		1984	
	Attivi	Passivi	Attivi	Passivi
Torino	-0,36%	-13,56%	- 1,32%	- 7,14%
Trieste	-3,50%	- 2,94%	- 4,23%	-11,71%
Genova	0,12%	- 5,04%	0,12%	0,00%
Bologna	-2,63%	- 6,88%	- 3,28%	- 6,80%
Perugia	-3,28%	- 7,79%	- 3,07%	- 5,93%
Ancona	-2,53%	- 6,63%	- 1,43%	- 2,82%
Roma	-1,52%	- 8,09%	- 1,18%	- 5,55%
Potenza	-0,00%	0,00%	-24,67%	0,00%
Palermo	0,96%	-16,73%	- 0,94%	-14,13%
Cagliari	0,00%	-19,66%	-12,75%	- 3,69%

I dati stessi evidenziano un andamento gestionale difforme nei due esercizi sia per i residui attivi che per quelli passivi.

massimo del 67,90% per quelli della quarta fascia; nel 1984 tra il 64,06% della prima fascia ed il 67,40% della seconda fascia. Sotto il profilo regionale nel 1983 é la Campania a registrare il tasso meno elevato (30,79%) e la Liguria quello più rilevante (79,43%), a conferma della linea di tendenza rilevata in sede di analisi dei dati globali; nel 1984 oscilla tra il 53,34% del Friuli Venezia Giulia ed il 77,09% della Lombardia.

Per quanto riguarda i residui passivi il tasso di smaltimento sotto il profilo demografico oscilla nel 1983 tra il 44,06% per gli enti della prima fascia ed il 58,90% per quelli della seconda fascia; nel 1984 tale linea di tendenza é confermata dagli stessi enti, rispettivamente, con il 43,01% ed il 53,50%. Sotto il profilo regionale nel 1983 il tasso oscilla tra il 31,30% della Campania ed il 69,08% della Liguria, nel 1984 tra il 29,72% della Sardegna ed il 58,01% della Toscana.

Il raffronto delle gestioni dei residui 1983 e 1984 di 577 amministrazioni comunali pone in rilievo i

seguenti aspetti.

Per il 1983 la gestione dei residui attivi relativi a precedenti esercizi evidenzia al 31 dicembre miliardi 3.521, con un tasso di riaccertamento di -3,72% ed un tasso di smaltimento del 60,10% rispetto all'esercizio precedente. I residui derivanti dalla gestione di competenza ammontano a miliardi 7.657, sicché il totale dei residui attivi alla scadenza dell'esercizio é di miliardi 11.178, con un tasso di variazione del 20,54% rispetto al 1982 (miliardi 9.273).

La gestione dei residui passivi relativi a precedenti esercizi pone in evidenza al 31 dicembre miliardi 4.420, con un tasso di riaccertamento di -6,37% ed un tasso di smaltimento del 47,92% rispetto all'esercizio precedente. I residui riportati dalla competenza ammontano a miliardi 6.918, sicché il totale dei residui passivi alla scadenza dell'esercizio é di miliardi 11.338, con un tasso di variazione del 19,48% rispetto al 1982 (miliardi 9.489).

Per il 1984 i residui attivi relativi a precedenti esercizi (miliardi 11.178) al 31 dicembre risultano pari a miliardi 4.308, con un tasso di riaccertamento di -2,13% ed un tasso di smaltimento di 59,06%. La gestio-

ne 1984 ha determinato ulteriori residui attivi per miliardi 7.472 - in prevalenza derivanti dalla spesa per accensione di prestiti - che, aggiunti ai residui dei precedenti esercizi, determina l'ammontare globale dei residui attivi al 31 dicembre 1984 (miliardi 11.780) caratterizzato da un tasso di variazione del 5,38% rispetto al 1983.

Differente la situazione dei residui passivi.

Quelli relativi a precedenti esercizi (miliardi 11.338) risultano al 31 dicembre pari a miliardi 5.714 con un tasso di riaccertamento di -4,89% ed un tasso di smaltimento di 42,87%. La gestione 1984 ha determinato ulteriori residui per miliardi 6.943 - in prevalenza derivanti dalle spese in conto capitale - che, aggiunti ai residui dei precedenti esercizi, determina l'ammontare globale dei residui passivi al 31 dicembre 1984 (miliardi 12.660) caratterizzato da un tasso di variazione dell'11,65% rispetto al 1983 (18).

I dati stessi pongono in evidenza - come risulta dai prospetti di cui alle pagine seguenti - che il tas-

(18) Alla formazione di nuovi residui attivi e passivi sia per 1983 che per il 1984 ha concorso - in misura prevalente - la gestione degli enti appartenenti alla 9^a classe demografica che hanno registrato, in ciascuno dei due esercizi, circa il 22% dei residui globali derivanti dalla competenza.

so di riaccertamento dei residui attivi per il 1983 oscilla tra un massimo di -32,55% della Basilicata ed un minimo del 1,12% del Lazio, e tale linea di tendenza é confermata per le stesse regioni anche nel 1984, rispettivamente, con -9,84% e +4,16%.

Per i residui passivi il tasso di riaccertamento nel 1983 registra un massimo di -32,15% in Basilicata ed un minimo di - 1,14% in Trentino Alto Adige, e tale andamento gestionale é confermato anche per il 1984, rispettivamente, con -10,27% e -0,82%.

Dai dati stessi risulta altresì che il Lazio é l'unica regione a registrare un incremento di residui attivi a seguito del riaccertamento (19).

(19) Per completezza di esposizione si riferiscono i dati disponibili, nell'ambito del campione esaminato, riguardanti il tasso di riaccertamento dei residui attivi e passivi relativi ai due esercizi delle amministrazioni comunali appartenenti alle classi demografiche 10[^] e 11[^].

	1983		1984	
	Attivi	Passivi	Attivi	Passivi
Trieste	-1,08%	- 7,43%	-2,49%	- 3,26%
Venezia	0,06%	- 3,46%	-1,53%	- 3,47%
Bologna	-2,30%	- 4,23%	-1,68%	- 3,14%
Firenze	-0,66%	- 6,53%	-15,11%	-18,99%
Torino	-6,31%	-11,87%	- 0,81%	- 8,46%
Genova	-0,69%	- 4,22%	- 0,76%	- 2,98%

I dati stessi evidenziano un andamento gestionale difforme nei due esercizi sia per i residui attivi che per quelli passivi.

Il tasso di smaltimento dei residui nei due esercizi evidenzia invece una linea di tendenza non uniforme.

Infatti, sotto il profilo demografico il tasso di smaltimento dei residui attivi nel 1983 oscilla da un minimo del 54,64% per gli enti della 6^a classe ad un massimo del 72,68% per quelli dell'11^a classe; nel 1984 tra il 52,58% dell'8^a classe ed il 74,72% dell'11^a classe. Sotto il profilo regionale nel 1983 é la Calabria a registrare il tasso di smaltimento meno elevato (27,47%) ed il Piemonte quello più rilevante (79,30%); nel 1984 é sempre il Piemonte ad evidenziare il tasso più elevato (80,49%) mentre quello minimo é registrato dall'Abruzzo (31,40%).

Per quanto concerne i residui passivi il tasso di smaltimento sotto il profilo demografico oscilla nel 1983 tra il 41,83% dell'8^a classe ed il 52,53% dell'11^a classe; nel 1984 é l'8^a classe a registrare il tasso meno elevato (35,47%), mentre la 5^a classe evidenzia quello più rilevante (48,66%). Sotto il profilo regionale nel 1983 il tasso oscilla tra il 25,90% dell'Abruzzo ed il 60,28% del Trentino Alto Adige; nel 1984 é sempre l'Abruzzo a registrare il tasso meno elevato

(20,81%), mentre quello massimo é evidenziato dalla Valle d'Aosta (61,81%).

Costanti risultano le cause che hanno determinato la formazione di maggiori residui nei due esercizi sia per le amministrazioni provinciali che per quelle comunali, a conferma delle fenomenologie già rilevate nella precedente relazione.

Così i maggiori residui attivi relativi alle entrate tributarie appaiono imputabili alle frequenti sottostime a previsione ed ai conseguenti maggiori accertamenti a consuntivo; quelli attinenti ai trasferimenti al costante ritardo con il quale vengono erogati i fondi statali e regionali; quelli derivanti dall'accensione di mutui al ritardo, pressoché fisiologico, con il quale sono perfezionati i relativi contratti.

Circa la formazione di maggiori residui passivi, questi derivano - in prevalenza - dalla gestione della spesa in conto capitale ed appaiono imputabili alla lunghezza dei tempi tecnici necessari per la realizzazione delle opere pubbliche (20).

(20) Per quanto concerne le cause particolari che hanno determinato la formazione di maggiori residui nei singoli comparti di entrate e di spesa cfr. capp. II e III e IV.

L'analisi delle gestioni dei residui 1983 e 1984 delle amministrazioni provinciali e comunali induce a talune considerazioni conclusive.

Per quanto riguarda le amministrazioni provinciali i dati esposti pongono in rilievo - per i residui attivi - un andamento non uniforme nei due esercizi, caratterizzato da una stabilità del tasso di riaccertamento (rispettivamente - 2,36% e -2,67%), da un incremento del tasso di smaltimento (62,17% e 65,69%) e da un incremento più consistente del tasso di variazione (da -4,75% a +14,17%), sicché l'aumento dei residui attivi risulta superiore al tasso di inflazione programmato.

La gestione dei residui passivi registra invece nei due esercizi una flessione sia del tasso di riaccertamento (da -8,13% a -6,46%) sia di quello di smaltimento (da 48,44% a 44,70%), con conseguente accumulo degli stessi residui (+20,73%).

Anche per quanto concerne le amministrazioni comunali i dati esposti evidenziano - per i residui attivi - un andamento non uniforme nei due esercizi, caratterizzato da una diminuzione più sensibile del tasso di riaccertamento (da -3,72% a -2,13%) e meno rilevante del tasso di smaltimento (da 60,10% a 59,06%), mentre

il tasso di variazione registra una netta diminuzione (dal 20,54% al 5,38%), sicché l'incremento dei residui attivi é ora ampiamente contenuto nei limiti del tasso di inflazione programmato.

La gestione dei residui passivi nei due esercizi registra ugualmente una flessione del tasso di riaccertamento (da -6,37% a -4,89%) ed una netta diminuzione del tasso di smaltimento (da 47,92% al 42,97%), con conseguente accumulo degli stessi residui (+11,65%).

I dati stessi depongono, altresì, per una utilizzazione non uniforme dell'istituto del riaccertamento (21) come confermato dalla flessione del relativo tasso; più marcata per i residui passivi nei due esercizi sia per le amministrazioni provinciali (da -8,13% a -6,46%) che per quelle comunali (da -6,37% a -4,89%).

(21) Tale istituto - come é noto - consente l'eliminazione dei residui che non risultano fondati su effettive ragioni di credito (insussistenza, inesigibilità e perenzione) e di debito (insussistenza, inesigibilità e prescrizione).

L'esposta situazione trova riscontro in un tasso di smaltimento non elevato degli stessi residui per il 1984 (diminuito per le province dal 48,44% al 44,78% e per i comuni dal 47,92% al 42,97%), rilevando peraltro che alla determinazione di tale tasso concorrono i residui passivi di parte corrente che notoriamente sono smaltiti in misura ben più consistente.

E' auspicabile quindi - come già fatto presente nella precedente relazione - una più corretta utilizzazione dell'istituto del riaccertamento anche per i residui passivi, nella prospettiva di una gestione rispondente sia agli effettivi accertamenti di entrata sia agli effettivi impegni di spesa degli enti locali.

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

Cap. I

Gestione residui 1983

§ 4.4

(90 enti)

Tasso di smaltimento residui attivi 55,41%

Tasso di smaltimento residui passivi 44,80%

Distribuzione del tasso di smaltimento
su base regionale

	Residui attivi	Residui passivi
PIEMONTE	68,08%	55,38%
LOMBARDIA	65,96%	56,84%
VENETO	68,59%	48,71%
FRIULI VENEZIA GIULIA	51,57%	46,05%
LIGURIA	75,75%	67,43%
EMILIA-ROMAGNA	69,68%	63,13%
TOSCANA	58,15%	51,18%
UMBRIA	67,43%	58,67%
MARCHE	46,50%	45,11%
LAZIO	50,09%	38,59%
ABRUZZO	62,00%	34,43%
MOLISE	57,52%	47,50%
CAMPANIA	28,18%	25,10%
PUGLIA	63,87%	53,62%
BASILICATA	55,24%	40,51%
CALABRIA	31,23%	37,76%
SICILIA	66,02%	46,57%
SARDEGNA	62,20%	41,33%

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

Cap. I

Gestione residui 1983

§ 4.4

(90 enti)

Tasso di riaccertamento residui attivi -2,41%

Tasso di riaccertamento residui passivi -8,73%

Distribuzione del tasso di riaccertamento
su base regionale

	Residui attivi	Residui passivi
PIEMONTE	-1,18%	-9,28%
LOMBARDIA	-3,49%	-4,99%
VENETO	-0,88%	-2,80%
FRIULI VENEZIA GIULIA	-7,14%	-10,04%
LIGURIA	-1,63%	-6,65%
EMILIA-ROMAGNA	-2,79%	-7,49%
TOSCANA	-0,57%	-15,72%
UMBRIA	-2,12%	-5,93%
MARCHE	-3,69%	-12,33%
LAZIO	-4,84%	-9,69%
ABRUZZO	-8,80%	-5,10%
MOLISE	-7,27%	-1,72%
CAMPANIA	-1,50%	-2,21%
PUGLIA	-0,67%	-14,97%
BASILICATA	-2,24%	-5,93%
CALABRIA	-1,29%	-23,21%
SICILIA	-1,32%	-9,26%
SARDEGNA	-4,02%	-8,64%

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI
Conto consuntivo 1983

Cap. I
§ 4.4

Tasso di riaccertamento per i residui attivi e passivi

DENOMINAZIONE ENTE	Tasso di riaccertamento residui attivi	Tasso di riaccertamento residui passivi
TOTALE NAZIONALE ENTI N.90	-2,41	-8,73

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

Conto consuntivo 1983
(90 enti)

Tasso di smaltimento dei residui

DENOMINAZIONE	F A S C I A				Cap. I § 4.4
	MONTANI < 30% Pop. < 400.000	MONTANI > 30% Pop. < 400.000	MONTANI < 30% Pop. > 400.000	MONTANI > 30% Pop. > 400.000	
- A - Tasso di smaltimento dei residui attivi	58,64	61,19	50,80	60,65	55,41
- B - Tasso di smaltimento dei residui passivi	45,40	50,90	40,71	50,64	44,80
					NAZIONALE

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

Gestione residui 1983

(1.215 enti)

Cap. I

§ 4.4

Tasso nazionale di riaccertamento dei residui attivi

-7,06%

Tasso nazionale di riaccertamento dei residui passivi

-9,39%

Distribuzione del tasso di riaccertamento
sotto il profilo regionale

	Residui attivi	Residui passivi
PIEMONTE	-4,75%	-8,48%
VALLE d'AOSTA	-2,96%	-5,42%
LOMBARDIA	-20,46%	-21,18%
TRENTINO	-3,12%	-6,13%
VENETO	-4,46%	-5,94%
FRIULI VENEZIA GIULIA	-2,32%	-6,05%
LIGURIA	-0,56%	-3,33%
EMILIA-ROMAGNA	-4,39%	-5,57%
UMBRIA	-2,66%	-4,39%
MARCHE	-5,59%	-7,37%
LAZIO	-4,57%	-6,77%
ABRUZZO	-2,84%	-3,76%
MOLISE	-12,37%	-14,91%
CAMPANIA	-2,26%	-4,02%
PUGLIA	-4,32%	-5,79%
BASILICATA	-15,28%	-16,73%
CALABRIA	-3,52%	-4,69%
SICILIA	+1,29%	-7,63%
SARDEGNA	-4,11%	-4,05%

Comuni superiori a 8000 abitanti - conto consuntivo 1983
(1.215 enti)

Tasso di smaltimento dei residui

DENOMINAZIONE	F A S C I A							Cap. I § 4.4		NAZIO- NALE
	da 8.000 a 9.999	da 10.000 a 19.999	da 20.000 a 59.999	da 60.000 a 99.999	da 100.000 a 249.999	da 250.000 a 499.999	da 500.000 ed oltre			
- A - Tasso di smaltimento dei residui attivi	52,54	51,20	53,44	53,93	50,70	62,27	51,99		53,08	
- B - Tasso di smaltimento dei residui passivi	47,49	45,35	44,80	44,03	39,80	46,39	44,10		43,89	

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

Gestione residui 1983

(1.215 enti)

Cap. I

§ 4.4

Tasso nazionale di smaltimento dei residui attivi

53,08%

Tasso nazionale di smaltimento dei residui passivi

43,89%

Distribuzione del tasso di smaltimento
sotto il profilo regionale

	Residui attivi	Residui passivi
PIEMONTE	75,12%	51,80%
VALLE d'AOSTA	66,57%	51,37%
LOMBARDIA	48,34%	38,37%
TRENTINO	48,91%	47,63%
VENETO	52,90%	46,94%
FRIULI VENEZIA GIULIA	48,03%	42,07%
LIGURIA	55,58%	53,27%
EMILIA-ROMAGNA	64,60%	54,01%
TOSCANA	62,38%	49,19%
UMBRIA	54,84%	45,16%
MARCHE	55,35%	46,20%
LAZIO	46,79%	44,99%
ABRUZZO	46,23%	34,61%
MOLISE	55,88%	39,00%
CAMPANIA	40,89%	40,10%
PUGLIA	44,16%	34,28%
BASILICATA	31,76%	31,38%
CALABRIA	42,76%	33,45%
SICILIA	64,12%	50,41%
SARDEGNA	50,09%	42,96%

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI
Conto consuntivo 1983

Cap. I
§ 4.4

Tasso di riaccertamento dei residui attivi e passivi

DENOMINAZIONE ENTE	Tasso di riaccertamento residui attivi	Tasso di riaccertamento residui passivi
TOTALE NAZIONALE ENTI N.58	-2,36	-8,13

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

Conto consuntivo 1984

Cap. I

§ 4.4

Tasso di riaccertamento dei residui attivi e passivi

DENOMINAZIONE ENTE	Tasso di riaccertamento residui attivi	Tasso di riaccertamento residui passivi
TOTALE NAZIONALE ENTI N.58	-2,67	-6,46

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

Conto consuntivo 1983
(58 enti)

Tasso di smaltimento dei residui

DENOMINAZIONE	F A S C I A			MONTANI > 30% Pop. > 400.000	MONTANI > 30% Pop. > 400.000	MONTANI > 30% Pop. > 400.000	Cap. I § 4.4
	MONTANI < 30% Pop. < 400.000	MONTANI > 30% Pop. < 400.000	MONTANI < 30% Pop. > 400.000				
- A - Tasso di smaltimento dei residui attivi	60,20	65,92	58,64	67,20	62,17		
- B - Tasso di smaltimento dei residui passivi	44,06	58,90	45,06	52,08	48,44		

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

Conto consuntivo 1984
(58 enti)

Tasso di smaltimento dei residui

DENOMINAZIONE	F A S C I A				Cap. I § 4.4 NAZIONALE
	MONTANI < 30% Pop. < 400.000	MONTANI > 30% Pop. < 400.000	MONTANI < 30% Pop. > 400.000	MONTANI > 30% Pop. > 400.000	
- A - Tasso di smaltimento dei residui attivi	64,06	67,40	65,59	65,98	65,61
- B - Tasso di smaltimento dei residui passivi	43,01	53,50	44,04	43,59	44,70

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI
(58 enti)

Cap. I
§ 4.4

Tasso di smaltimento dei residui

	1 9 8 3		1 9 8 4	
	ATTIVI	PASSIVI	ATTIVI	PASSIVI
PIEMONTE	69,36%	55,00%	63,44%	45,68%
LOMBARDIA	73,89%	63,83%	77,09%	54,04%
VENETO	71,35%	51,09%	73,55%	50,53%
FRIULI VENEZIA GIULIA	51,57%	46,05%	53,34%	44,27%
LIGURIA	79,43%	69,08%	67,32%	45,94%
EMILIA-ROMAGNA	68,78%	63,15%	72,30%	56,60%
TOSCANA	67,71%	55,97%	70,13%	58,01%
UMBRIA	68,91%	62,25%	58,51%	38,63%
MARCHE	50,95%	46,15%	59,81%	42,25%
LAZIO	48,57%	39,25%	60,31%	42,83%
ABRUZZO	76,49%	46,00%	71,86%	35,03%
MOLISE	-	-	-	-
CAMPANIA	30,79%	31,30%	59,21%	54,94%
PUGLIA	60,88%	43,44%	62,24%	29,73%
BASILICATA	55,24%	40,51%	64,82%	38,63%
CALABRIA	-	-	-	-
SICILIA	65,71%	41,59%	68,65%	38,47%
SARDEGNA	62,20%	41,33%	59,75%	29,72%

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

(58 enti)

Cap. I

§ 4.4

Tasso di riaccertamento dei residui

	1 9 8 3		1 9 8 4	
	ATTIVI	PASSIVI	ATTIVI	PASSIVI
PIEMONTE	-0,95%	-10,01%	-1,70%	-6,93%
LOMBARDIA	-0,59%	-3,52%	-0,90%	-3,29%
VENETO	-1,09%	-2,25%	-1,74%	-7,35%
FRIULI VENEZIA GIULIA	-7,14%	-10,04%	-2,61%	-7,45%
LIGURIA	-2,10%	-7,18%	-0,48%	-1,73%
EMILIA-ROMAGNA	-2,91%	-7,61%	-2,79%	-5,61%
TOSCANA	-0,60%	-11,47%	-0,76%	-3,15%
UMBRIA	-3,28%	-7,79%	-3,07%	-5,93%
MARCHE	-3,92%	-13,50%	-1,69%	-5,25%
LAZIO	-3,83%	-8,85%	-5,26%	-10,35%
ABRUZZO	-0,28%	-3,34%	-2,23%	-5,42%
MOLISE	-	-	-	-
CAMPANIA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
PUGLIA	0,70%	-3,92%	-2,42%	-8,19%
BASILICATA	-2,24%	-5,93%	-13,93%	-3,86%
CALABRIA	-	-	-	-
SICILIA	-1,52%	-10,72%	-0,73%	-7,94%
SARDEGNA	-4,02%	-8,64%	-5,60%	-2,43%

Comuni superiori a 8000 abitanti - conto consuntivo 1983
Tasso di riaccertamento dei residui attivi e passivi

Cap. I
§ 4.4

DENOMINAZIONE ENTE	Tasso di riaccertamento residui attivi	Tasso di riaccertamento residui passivi
TOTALE NAZIONALE ENTI N.577	-3,72	-6,37

Comuni superiori a 8000 abitanti - conto consuntivo. 1984
Tasso di riaccertamento dei residui attivi e passivi

Cap. I
§ 4.4

DENOMINAZIONE ENTE	Tasso di riaccertamento residui attivi	Tasso di riaccertamento residui passivi
TOTALE NAZIONALE ENTI N.577	-2,13	-4,89

Comuni superiori a 8000 abitanti - conto consuntivo 1983
 Tasso di smaltimento dei residui
 (577 enti)

DENOMINAZIONE	F A S C I A						Cap. I \$ 4.4		NAZIONALE
	da 8.000 a 9.999	da 10.000 a 19.999	da 20.000 a 59.999	da 60.000 a 99.999	da 100.000 a 249.999	da 250.000 a 499.999	da 500.000 ed oltre		
- A - Tasso di smaltimento dei residui attivi	56,98	54,64	60,44	57,50	56,01	60,99	72,68	60,10	
- B - Tasso di smaltimento dei residui passivi	52,21	49,35	56,78	41,83	43,64	46,83	52,53	47,92	

Comuni superiori a 8000 abitanti - conto consuntivo 1984
 Tasso di smaltimento dei residui
 (577 enti)

DENOMINAZIONE	F A S C I A						Cap. I \$ 4.4		NAZIONALE
	da 8.000 a 9.999	da 10.000 a 19.999	da 20.000 a 59.999	da 60.000 a 99.999	da 100.000 a 249.999	da 250.000 a 499.999	da 500.000 ed oltre		
- A - Tasso di smaltimento dei residui attivi	58,50	56,42	59,90	52,58	54,07	56,15	74,72	59,06	
- B - Tasso di smaltimento dei residui passivi	48,66	44,11	45,89	35,47	40,78	38,37	47,77	42,87	

AMMINISTRAZIONI COMUNALI
(577 enti)

Cap. I
§ 4.4

Tasso di riaccertamento dei residui

	1 9 8 3		1 9 8 4	
	ATTIVI	PASSIVI	ATTIVI	PASSIVI
PIEMONTE	-4,97%	-9,43%	-1,06%	-7,54%
VALLE d'AOSTA	-2,86%	-5,42%	-1,10%	-3,34%
LOMBARDIA	-3,75%	-5,87%	-1,83%	-3,68%
TRENTINO	-0,09%	-1,14%	0,95%	-0,82%
VENETO	-3,75%	-5,19%	-2,03%	-3,69%
FRIULI VENEZIA GIULIA	-1,97%	-6,03%	-2,75%	-3,73%
LIGURIA	-0,98%	-4,04%	-0,97%	-3,38%
EMILIA-ROMAGNA	-3,80%	-5,04%	0,87%	-3,36%
TOSCANA	-1,41%	-4,83%	-7,12%	-9,83%
UMBRIA	-0,10%	-2,36%	-2,99%	-2,08%
MARCHE	-3,13%	-4,64%	-0,98%	-2,27%
LAZIO	1,12%	-5,25%	4,16%	2,56%
ABRUZZO	-2,58%	-2,87%	-4,51%	-1,93%
MOLISE	-	-	-	-
CAMPANIA	-13,37%	-16,41%	-1,60%	-2,38%
PUGLIA	-4,30%	-1,37%	1,29%	-5,78%
BASILICATA	-32,55%	-32,15%	-9,84%	-10,27%
CALABRIA	-0,66%	-1,77%	-2,77%	-4,23%
SICILIA	-0,97%	-4,93%	-1,62%	-5,34%
SARDEGNA	-3,72%	-6,37%	-1,64%	-4,10%

AMMINISTRAZIONI COMUNALI
(577 enti)

Cap. I
§ 4.4

Tasso di smaltimento dei residui

	1 9 8 3		1 9 8 4	
	ATTIVI	PASSIVI	ATTIVI	PASSIVI
PIEMONTE	79,30%	51,90%	80,49%	47,85%
VALLE d'AOSTA	66,57%	51,37%	59,69%	61,81%
LOMBARDIA	65,09%	55,16%	60,69%	46,36%
TRENTINO	65,29%	60,28%	48,42%	51,00%
VENETO	52,30%	43,73%	52,50%	39,03%
FRIULI VENEZIA GIULIA	48,35%	41,72%	43,60%	37,63%
LIGURIA	55,29%	54,09%	59,74%	46,86%
EMILIA-ROMAGNA	65,08%	54,67%	61,98%	47,10%
TOSCANA	62,93%	47,82%	60,29%	42,75%
UMBRIA	57,89%	53,64%	57,41%	46,01%
MARCHE	53,32%	43,30%	52,01%	39,25%
LAZIO	41,69%	32,02%	46,63%	30,44%
ABRUZZO	34,45%	25,90%	31,40%	20,81%
MOLISE	-	-	-	-
CAMPANIA	41,70%	34,15%	43,50%	35,21%
PUGLIA	58,10%	40,22%	56,31%	35,98%
BASILICATA	45,21%	40,45%	47,65%	37,76%
CALABRIA	27,47%	26,09%	60,86%	52,65%
SICILIA	58,54%	42,15%	51,08%	35,64%
SARDEGNA	42,08%	42,15%	42,19%	46,53%

4.5 Interventi CEE. Il considerevole ammontare dei flussi finanziari comunitari a favore del nostro Paese (oltre 7.000 miliardi di lire nel 1984) e l'estesa competenza regionale nell'attività amministrativa, riferibile alle finalità ed ai programmi dei fondi comunitari di rilevanza strutturale, giustificano l'estensione dell'esame delle contabilità di comuni e province e del connesso referto alle Camere ad elementi finanziario-contabili ed operativi riconducibili alla finanza comunitaria.

Vi è anzitutto da osservare che i meccanismi d'intervento propri della maggiore fonte di finanziamento comunitario, quale è la Sezione garanzia del FEOGA (22), sono tali da escludere in larga misura un diretto coinvolgimento dei comuni e delle province, e dei rispettivi strumenti finanziario-contabili, essendo affidati a procedimenti facenti capo alla competenza di un organismo centralizzato qual è l'AIMA, nei cui bilanci

(22) Il Fondo europeo di orientamento e garanzia (FEOGA) si compone, come è noto, di due sezioni: la Sezione garanzia, destinata al finanziamento della manovra relativa all'organizzazione comune del mercato agricolo, e la Sezione orientamento, destinata agli interventi sulle strutture agricole. Gli interventi della Sezione garanzia hanno assorbito nel 1984, per quanto concerne il nostro Paese, il 78,5% del totale delle entrate di provenienza comunitaria, pari ad oltre 5.500 miliardi di lire.

le risorse in questione sono ricomprese per poi fluire direttamente verso i soggetti produttori titolari del diritto all'erogazione.

Tra le poche eccezioni rientrano i rimborsi che l'AIMA opera a favore di singoli comuni (in quanto titolari del diritto all'erogazione) di una quota della spesa per la fornitura di prodotti lattiero-caseari alle scuole.

Per quanto concerne la Sezione orientamento del FEOGA, v'è da osservare che competenti in materia sono prevalentemente le singole regioni e province autonome (23); talché esse non rilevano in questa sede.

(23) Gli interventi concernono:

a) per le "azioni indirette", ossia per gli interventi attuati mediante rimborsi ai paesi membri: i piani di sviluppo, i piani di orientamento per lo sviluppo zootecnico, gli aiuti per la contabilità aziendale, gli aiuti alle associazioni di assistenza interaziendale, l'assunzione di consulenti, la qualificazione professionale, le indennità compensative, gli investimenti collettivi di montagna;

b) per le "azioni dirette", ossia per gli interventi a favore dei soggetti investitori: il miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti (Reg. 355/77 e 1361/78), le strutture di produzione e trasformazione (Reg. 17/64), gli interventi nelle zone terremotate del Friuli-Venezia Giulia (Reg. 1505/76), le operazioni di irrigazione del Mezzogiorno (Reg. 1362/78), il miglioramento delle infrastrutture rurali (Reg. 1760/78), l'azione comune forestale (Reg. 269/79), il riequilibrio del settore vitivinicolo (Reg. 457 e 458/80), la modernizzazione della produzione di carni (Reg. 1944/81) e il piano agrumicolo (Reg. 1204/82).

Al 30 giugno 1983 risultavano rendicontate alla Comunità spese per complessivi 233 miliardi di lire.

Di ben più considerevole importanza sono gli interventi propri del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), i quali hanno assorbito, nel 1984, l'8,4% dell'intero flusso finanziario comunitario in favore del nostro Paese, per un ammontare di 589,3 miliardi di lire.

Al 31 dicembre 1983 i contributi concessi dalle Comunità al nostro Paese fin dalla istituzione del fondo ammontavano a 1.120 miliardi di lire, per il 44% destinati alla Cassa per il Mezzogiorno, per il 28% ai comuni, per il 16% alla ricostruzione di zone terremotate, per il 6% alle regioni, per il 3% all'ENI (metanizzazione) e per il restante 3% al Ministero dei trasporti.

Per quanto concerne l'area della finanza locale, le risorse proprie del Fondo hanno trovato impiego nella creazione di infrastrutture delle opere della metanizzazione, particolarmente dei comuni del Mezzogiorno e nella cosiddetta Operazione integrata Napoli (OIN). Su queste due ultime aree di intervento si riferisce più dettagliatamente in prosieguo.

Per quanto concerne il Fondo sociale europeo (24) v'è da tener presente che i progetti ammissibili al relativo contributo riguardano le seguenti, specifiche aree: agricoltori, tessili, emigranti, giovani, donne, regioni, progetti tecnici, gruppi d'impresе, minorati.

Nel 1983, su un totale di contributi per 748 miliardi concessi dalle Comunità, la maggior parte hanno riguardato progetti afferenti alle aree "regioni" (56,4%) e "giovani" (25%).

Per questi ultimi, in particolare, sono attivati corsi di formazione professionale, con una ripartizione di competenza tra Stato e regioni.

I corsi riguardano i settori industriale, artigianale, terziario, turistico-alberghiero, agricolo e, in minor misura, commerciale, ossia materie di esclusiva competenza regionale, per le quali le regioni non fanno uso della facoltà di delega, pur se ammissibile in base

(24) Nel 1984 il Fondo sociale europeo ha rappresentato il 5,3% del totale dei versamenti comunitari a favore del nostro Paese, per un ammontare di 372,6 miliardi di lire.

agli statuti regionali (25).

Sporadici sono invece i casi in cui gli enti locali, in quanto tali, ossia non destinatari di delega, utilizzano le risorse del Fondo sociale per iniziative di addestramento professionale per il proprio personale, sempre fatte salve le funzioni di programma.

Ciò non esclude che singoli comuni partecipino ad iniziative regionali che riguardano interi settori d'intervento, nell'ambito delle direttive comunitarie.

Vi è infine da tener presente che il Regolamento CEE n. 2088 del 23 luglio 1985 ha previsto e disciplinato il sostegno finanziario delle Comunità per azioni

(25) L'entità della spesa assume dimensioni di rilievo in tutte le regioni, con tassi d'incidenza, rispetto al totale delle spese correnti, che vanno da un massimo per Basilicata (4,57%) e Molise (3,84%) ad un minimo per Liguria (1,17%) ed Umbria (1,27%).

Nei bilanci regionali è generalmente istituita apposita rubrica o sezione, nella quale sono compresi diversi capitoli di spesa relativi all'attuazione dei programmi di formazione professionale, ivi compresi i progetti gravanti sul Fondo sociale europeo.

Dei progetti conclusi nel 1983 (e derivanti anche da anni precedenti) su una spesa nazionale riferibile al FSE di 309,8 miliardi (escluse Marche, Puglia e Calabria, di cui mancano i dati), la Campania da sola ha speso il 36,9% (114,2 miliardi).

Ragguagliata la spesa agli allievi formati a tutto il 1983, risulta che la Campania ha speso per ognuno dei 14.306 allievi formati circa 8 milioni contro una media di 4,8 milioni per 61.577 allievi relativa a 13 regioni prese in considerazione, Campania esclusa.

intersettoriali a carattere pluriennale riguardanti l'Italia (oltre che Francia e Grecia), destinate al miglioramento delle strutture socio-economiche mediante la utilizzazione dei vari fondi comunitari, di prestiti della BEI, di risorse del Nuovo strumento comunitario (NSC) e di risorse aggiuntive specifiche.

A norma dell'articolo 9 del Regolamento, l'esecuzione di tali azioni, denominate programmi integrati mediterranei (PIM), può essere affidata ad autorità diversa da quella regionale: ciò accentua la possibilità che singoli programmi possano investire competenze decisionali e comunque strumenti contabili e attività gestionali di enti locali subregionali.

La disposizione di cui all'articolo 4 del Regolamento obbliga l'Italia a presentare alla Commissione comunitaria i propri programmi, al fine del loro finanziamento, entro il 31 dicembre 1986.

Dai dati fin qui riportati risulta che i casi in cui espressamente comuni e province si atteggiano ad enti gestori di risorse comunitarie sono i seguenti:

- a) per quanto concerne il FEOGA-garanzia: i rimborsi chiesti dai comuni per forniture di prodotti lattiero-caseari alle scuole;

- b) per quanto riguarda il Fondo regionale: le opere di metanizzazione dei comuni del Mezzogiorno e del restante territorio nazionale e quello delle infrastrutture industriali;
- c) per quanto attiene al Fondo sociale: l'attività di formazione professionale demandata alla gestione dei comuni;
- d) in prospettiva, nell'ambito dei Programmi integrati mediterranei: casi di gestione, da parte di province e/o comuni, di somme destinate alla realizzazione dei singoli progetti;
- e) nell'ambito della utilizzazione integrata di risorse, anche se prevalentemente proprie del FESR: il caso dell'OIN, che interessa vari comuni dell'area metropolitana napoletana, a cominciare dal comune di Napoli.

Ciò porta a riconoscere la rilevanza, sia pure in misura inferiore a quella propria delle regioni, degli enti locali nell'area finanziaria di cui la Sezione è qui chiamata ad occuparsi e la necessità che i pubblici poteri si dotino di validi sistemi informativi in un settore di spesa in cui l'utilizzazione delle risorse

comunitarie non è ottimale da parte del nostro Paese (26).

Di seguito si riferisce in modo più puntuale e dettagliato sulle gestioni comunali proprie rispettivamente della metanizzazione del Mezzogiorno e dell'Operazione Integrata Napoli.

A) Metanizzazione del Mezzogiorno

Il fondamento normativo della metanizzazione del Mezzogiorno è costituito dall'art. 11 della legge 28 novembre 1980, n. 784, che demandava al CIPE l'approvazione della "prima fase" del programma generale dell'operazione, con l'indicazione dei comuni interessati e dei tempi di realizzazione delle opere. Di qui la deliberazione del CIPE del 27 febbraio 1981 che procedeva a detti adempimenti, individuando 274 comuni beneficiari e dettando le necessarie norme di procedura.

(26) Vedasi in proposito la Relazione annuale della Corte allegata alla deliberazione di parificazione del rendiconto generale dello Stato del 1984. Un "sistema informativo area CEE" è in corso di avvio presso il Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale del bilancio.

Con legge 14 maggio 1981, n. 219, veniva introdotto un programma suppletivo di metanizzazione a seguito degli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981 e successivamente il CIPE individuava ulteriori 84 comuni (delib. del 16 dicembre 1981).

I compiti di istruttoria tecnica dei progetti presentati dai comuni sono stati affidati alla CASMEZ, la quale ha provveduto, e tuttora provvede, a presentare i progetti alla Commissione CEE per l'ammissione al contributo FESR ed a mettere a disposizione della Cassa Depositi e Prestiti le somme accreditate dall'autorità comunitaria, previo decreto del Ministro del tesoro.

I contributi FESR sono quindi erogati ai comuni dalla Cassa Depositi e Prestiti sulla base degli stati di avanzamento, anche in forma di anticipazione.

In particolare, per i comuni e loro consorzi sono previsti contributi in c/capitale dal 10 al 30% della spesa preventivata, contributi sugli interessi (al fine di mantenere gli stessi nella misura del 3%) per l'assunzione di mutui ventennali d'importo variabile tra il 10 e il 30% della spesa preventivata e mutui integrativi da parte della Cassa Depositi e Prestiti per il totale finanziamento delle opere da realizzare, ove que-

ste non siano integralmente coperte dal finanziamento nazionale, regionale e comunitario.

In aggiunta a dette agevolazioni, i progetti di metanizzazione sono ammissibili a contributi in c/capitale fino al 40% della spesa preventivata a carico del FESR, ai sensi del Reg. CEE n. 724 del 1975.

I criteri per la determinazione del livello (dal 10 al 30%) del contributo in conto capitale e dei mutui a tasso agevolato sono stabiliti in base al coefficiente climatico e al numero delle famiglie servibili come dal seguente prospetto:

Comune con famiglie servibili fino a 1.500	Comune con famiglie servibili oltre 9.000 e coeff. climatico oltre 1.400
30% contributo statale 40% contributo FESR 30% mutuo agevolato (*)	10% contributo statale 40% contributo FESR 10% mutuo agevolato (*) 40% <u>comune</u> : mutuo integrativo ordinario Cassa DD.PP. <u>concessionario (**)</u> : fondi propri
(*) Ai comuni e loro consorzi i mutui ventennali vengono concessi dalla Cassa depositi e prestiti e, nel caso di indisponibilità da parte della Cassa, da altri istituti di credito autorizzati ad effettuare operazioni di mutuo a favore degli enti locali e ad operare nei territori meridionali. I concessionari degli enti locali possono richiedere i mutui agevolati solo a questi ultimi istituti. (**) Nella ipotesi che realizzazione ed esercizio della rete siano affidati a concessione.	

Complessivamente, in sede nazionale il programma di metanizzazione risulta finanziato con lo stanziamento di 605 miliardi di lire per il triennio 1980-82 (art. 11 legge n. 784 del 1980), con un ulteriore stanziamento di 100 miliardi per il programma integrativo speciale nelle regioni Campania e Basilicata (art. 37 legge n. 219 del 1981) e di lire 50 miliardi per l'anno 1983 (art. 19 legge n. 130 del 1983) e con gli stanziamenti fissati annualmente dalle leggi finanziarie a partire dal 1985 (anno per il quale lo stanziamento é stato fissato in 80 miliardi).

I 755 miliardi già stanziati fino al 1983 sono stati destinati per 515 miliardi alla concessione di contributi in c/capitale e per 240 miliardi a contributi in c/interessi, come da seguente tabella:

stanziamento	c/capitale	c/interessi	fonte normativa
605	405	200	del. CIPE 19/10/83
100	80	20	del. CIPE 19/10/83
50	30	20	del. CIPE 25/10/84
755	515	240	

Il CIPE, con deliberazione del 25 ottobre 1984, ha approvato, in esecuzione del D.L. 18 dicembre 1984, numero 581, il programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno, che riguarda complessivamente 650 comuni

(i 274 della "prima fase", gli 84 del programma integrativo ed altri 292).

Dei 358 comuni delle prime due fasi (274 + 84) sono stati ammessi a contributo 352 progetti relativi ad altrettanti comuni, per un importo globale di 1.547 miliardi di lire.

Al 31 dicembre 1984 le erogazioni della Cassa DD.PP. ai comuni ammontavano globalmente a 268 miliardi lire, come risulta dal seguente prospetto, nel quale si distingue tra esecuzione dei lavori in gestione diretta ed esecuzione a mezzo di concessionari (in entrambi i casi il pagamento é effettuato a favore dei comuni):

PAGAMENTI AL 31.12.84	EX LEGGE n. 784	EX LEGGE n. 219	TOTALI
per opere in gest. diret.	72.948.423.971	4.876.684.860	77.825.108.831
per opere da- te in conces.	187.748.911.029	2.412.703.950	190.161.614.979
Totale paga- menti a favo- re dei Comuni	260.697.335.000	7.289.388.810	267.986.723.810

A fronte di tale ammontare, al 30 giugno 1985 risultavano presentati alla Cassa DD.PP. stati di avanzamento per complessivi 401 miliardi, pari al 25,9% dell'investimento complessivo anzidetto (1.547 miliardi), come risulta dal seguente prospetto:

FESR - PROGRAMMA METANIZZAZIONE: RIPARTIZIONE PER REGIONE
DEI PROGETTI APPROVATI E DEGLI STATI DI AVANZAMENTO
PRESENTATI

SITUAZIONE AL 30 GIUGNO 1985

PROGRAMMA DI METANIZZAZIONE	REGIONI	PROGETTI APPROVATI DA CASMEZ			STATI AVANZAMENTO PRESENTATI A CASSA DD.PP.			%	
		N. (a)	Milliardi di lire (b)	N. progetti (c)	Milliardi di lire (d)	del progetti (c/a)	dello investimento (d/b)		
a) PRIMA FASE	ABRUZZO	61	93	54	45	89	49		
	BASILICATA	26	70	21	25	81	40		
	CALABRIA	41	145	17	31	41	21		
	CAMPANIA	58	321	34	77	59	24		
	LAZIO	30	89	22	30	73	34		
	MARCHE	7	8	5	4	71	49		
	MOLISE	37	51	27	18	73	35		
	PUGLIA	54	320	45	95	83	30		
	SICILIA	38	330	15	59	42	18		
	TOTALI		352	1.427	241	389	59	27	
b) INTEGRATIVO SPECIALE	BASILICATA	22	39	6	3	27	8		
	CAMPANIA	50	81	14	9	28	11		
TOTALI		72	120	20	12	28	10		
TOTALI		424	1.547	261	401	62	26		

FONTE: ELABORAZIONE SU DATI CASMEZ

Per quanto riguarda l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), questo ha beneficiato, al 31 dicembre 1984, di contributi FESR per 283,2 miliardi di lire per la costruzione della "dorsale algerina" (fonte: ENI), mentre è stato ammesso ai benefici della legge n. 784 del 1980 per la costruzione degli adduttori secondari (cosiddette "bretelle").

Con riguardo alle opere di quest'ultima specie, i pagamenti effettuati dalla cassa DD.PP. a favore dell'ENI ammontavano, al 31 dicembre 1984, a lire 21.066.716.430 (fonte: Cassa DD.PP.).

Ove si sommi quest'ultimo importo con quello di lire 267.986.722.810 a favore dei comuni, si ha il quadro completo delle erogazioni della Cassa DD.PP. per la metanizzazione del Mezzogiorno al 31 dicembre 1984: esattamente lire 289.053.440.240.

L'importo globale dei pagamenti, ricavato come sopra, al 31 dicembre 1985 è salito a lire 578.135.767.505.

Ciò pone in evidenza che l'operazione sta entrando a regime al momento attuale, 5 anni dopo la prima deliberazione del CIPE.

Resta da dire che i comuni del centro-nord, non

rientrando nelle previsioni della legge n. 784 del 1980 e della successiva legge n. 219 del 1981, non hanno potuto beneficiare delle condizioni di particolare favore previste dalle menzionate disposizioni normative. Gli stessi, peraltro, hanno potuto chiedere alla Cassa DD.PP. la concessione di mutui a tassi ordinari.

B) Operazione Integrata Napoli (OIN)

Con tale denominazione s'intende un complesso programma di interventi nell'area metropolitana di Napoli, il quale prevede l'utilizzazione coordinata di risorse finanziarie comunitarie tratte dai fondi per interventi d'incidenza strutturale, quali il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), la sezione orientamento del Fondo europeo per gli interventi in agricoltura (FEOGA), la Banca europea degli investimenti (BEI) ed il Nuovo strumento comunitario (NSC).

Le opere concernono il riassetto urbano, gli impianti igienico-sanitari, acquedotti e trasporti, la viabilità, le aree portuali, infrastrutture commerciali e industriali, interventi per l'agricoltura e la ricer-

ca scientifica.

Al 31 dicembre 1984 risulta che su progetti finanziati per 9.059 miliardi il FESR copriva 1.199 miliardi, vale a dire il 13,2 per cento. I lavori ultimati ammontavano a 1.558, ossia il 17,2% di quelli finanziati, e i pagamenti accreditati in conto FESR ammontavano a 276 miliardi.

Il quadro completo al 31 dicembre 1984, con raffronto del 1984 rispetto al 1983, risulta più dettagliatamente dal seguente prospetto:

O.I.N. importo dei progetti in programma e
dei progetti inviati al F.E.S.R.

(in miliardi di lire)	Situazione al	
	31.12.83	31.12.84
<u>O.I.N.</u>		
- Progetti in programma	11.697	12.563
di cui: - da finanziare	2.997	3.504
- finanziati	8.700	9.059
di cui: ultimati	1.353	1.558
in corso	6.625	6.905
da iniziare	722	596
<u>F.E.S.R.</u>		
- Progetti inviati	3.121	4.175
- Contributi richiesti	1.054	1.493
di cui concessi	699	1.199
- Pagamenti richiesti	194	374
di cui accreditati	121	276

All'operazione sono interessati l'amministrazione per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (già Cassa per il Mezzogiorno) nella misura del 41% degli investimenti, la regione Campania nella misura del 10%, il comune di Napoli per il 9% ed altri comuni della provincia di Napoli per la parte restante.

Per quanto concerne, in particolare, il comune di Napoli, risulta che al 31 dicembre 1983 questo disponeva soltanto di 342,7 su 1.097 miliardi, costituenti la propria quota di investimenti, e che i contributi assentiti in sede CEE erano pari a 109,6 miliardi di lire su 699 riguardanti l'intera operazione.

Al 31 dicembre 1984 il comune di Napoli, su un complesso di 76 interventi, concernenti l'intera operazione per un investimento totale di 1.945 miliardi di lire, aveva terminato o aveva avviato i seguenti interventi (27):

(27) Fonte: O.I.N., Dossier 1980-84, allegato B.

SITUAZIONE COMUNE DI NAPOLI AL 31.12.1984
(in milioni di lire)

Tipo di intervento	Oggetto	Investimento	Contributo CEE richiesto	Contributo CEE concesso	Domanda di pagamento in conto CEE
Riassetto urbano	Palazzina servizi ad uso Officina ATAN	1.500	485,4	485,4	-
Riassetto urbano	Complesso scolastico in località Soccavo	4.265	1.249,8	-	-
Trasporti urbani	Funicolare Montesanto-Vomero	10.650	1.800,0	1.800,0	1.350
Trasporti urbani	Funicolare Chiaia-Vomero	15.183	4.423,2	4.423,2	1.485
Viabilità urbana	Collegamento Ponticelli con grande viabilità e porto	14.000	4.200,0	4.200,0	-
T O T A L I		45.598	12.158,4	10.908,6	2.835

Oltre alle opere indicate, altri interventi rientrano nel programma triennale d'intervento del comune per il 1985-87, ma ad essi non era stato ancora dato inizio nel 1985, pur in presenza di stanziamenti in bilancio e di contributi CEE assentiti.

Si tratta dei seguenti interventi:

(in milioni di lire)

Tipo di intervento	Numero dei progetti	Spesa prevista	Stanziamenti di bilancio e previsioni bil.plurienn.
- Riassetto urbano	3	108.000	108.000
- Opere igienico-sanitarie	11	468.959	468.959
- Acquedotti	11	276.954	276.954
- Trasporti urbani	5	1.194.802	461.190
- Viabilità urbana	15	899.810	747.045
- Opere portuali ed aeroportuali	1	155.537	-
- Infrastrutture ind. e art.	2	207.968	46.968
T O T A L I	48	3.312.030	2.109.116
Fonte: O.I.N.			

Emerge da tali dati che al 31 dicembre 1984, ossia quasi allo scadere del secondo quinquennio dell'Operazione, il comune di Napoli aveva in corso opere per oltre 45 miliardi di investimento, pari ad appena il 4,16% della propria quota (1.097 miliardi), e che i pagamenti imputabili ai fondi CEE (2,8 miliardi) rappresentavano il 26% del contributo concesso in sede comunitaria a quella data (10,9 miliardi).

Tali risultanze denotano una situazione di vistose carenze operative e di ritardi rispetto ai programmi di intervento, tali da investire - ove ad essi non venga posto il più sollecito rimedio - l'efficacia della partecipazione dell'ente all'Operazione e, in definitiva, da contribuire a compromettere il buon fine dell'Operazione stessa.

4.6 Gestione dei servizi e verifica dei risultati. Il sistema di organizzazione dei servizi pubblici ha per scopo la creazione dell'apparato operativo tramite il quale vengono attuati i fini istituzionali dell'ente.

L'azione amministrativa svolta e la gestione finanziaria dell'ente, rappresentate contabilmente nei

bilanci dell'esercizio considerato, costituiscono i parametri necessari per evidenziare e valutare i risultati conseguiti.

A tale fine nessuna rilevanza dovrebbe assumere il modello organizzativo scelto dall'ente o dal legislatore per la cura dei compiti istituzionali, nei confronti della insopprimibile esigenza di ricondurre in un'unica rappresentazione contabile i risultati delle gestioni, comunque facenti capo all'ente.

Perciò si é affermata nel sistema della contabilità pubblica l'esigenza della unitarietà dei conti e quella della formulazione di bilanci preventivi e consuntivi generali, sottoposti al controllo dell'organo elettivo, in rappresentanza della collettività.

Nella tradizione giuscontabile i mutevoli aspetti organizzativi dell'azione amministrativa trovano un momento di riduzione ad unità delle varie forme di gestione nell'adempimento periodico della rendicontazione generale. Ciò può avvenire riportando i risultati direttamente nell'unico conto generale dell'ente o stabilendo un sistema di collegamento fra detto conto generale e quelli separati delle strutture dotate di autonomia contabile.

L'esame del bilancio preventivo e dei conti consuntivi costituisce perciò un momento di rappresentazione e valutazione unitaria della complessa gestione dell'ente, effettuato in collegamento con tutti i centri operativi gestiti in regime di separazione, rispetto alla gestione generale.

La necessità di valorizzare il controllo sui risultati delle gestioni locali è stata, in tempi recenti, costantemente avvertita dal legislatore.

Si è iniziato con l'attribuire notevole rilievo al momento di approvazione dei conti consuntivi, consapevoli che questo adempimento è strumentale per la piena conoscenza dei risultati di gestione.

Si è fatto seguito con la riorganizzazione, a livello normativo, dei documenti contabili degli enti locali, con la emanazione del D.P.R. 421 del 1979.

La stessa istituzione di questa Sezione si inserisce nel filone dell'attività conoscitiva e valutativa delle gestioni locali da parte del Parlamento.

Ma l'adempimento, che contribuisce con maggiore incisività all'intento conoscitivo dei momenti gestionali del bilancio, è sicuramente quello programmatico, cui segue la fase valutativa dei risultati, rappresen-

tato dalla relazione prevista dall'art. 22 del citato D.P.R. n. 421/79. (28)

Con la illustrazione dei dati consuntivi mirante ad evidenziare il significato amministrativo ed economico dei dati stessi il legislatore ha imposto agli enti di verificare ragionatamente ogni anno l'andamento delle proprie gestioni sia per valutare i risultati, sia per impostare l'attività futura.

La norma non precisa l'ambito gestionale da porre in verifica, ma il significato e le finalità dell'adempimento consentono di ritenere che debba essere presa in esame non solo l'attività degli uffici propri dell'ente, ma anche quelle attuate mediante strutture operative strumentali, comunque ricollegate con le sue sedi decisionali, ossia con il consiglio e la giunta locale.

Si intende perciò verificare il sistema di organizzazione contabile stabilito dall'ordinamento locale per consentire ai consigli comunali e provinciali di conoscere e valutare periodicamente ed unitariamente

(28) Vedi Cap. IX.

l'andamento ed i risultati dell'attività amministrativa dei rispettivi enti, qualunque sia stato il modello organizzativo di intervento prescelto.

La disciplina normativa relativa ai servizi gestiti dagli enti locali territoriali é contenuta, come é noto, nel R.D. 15.10.1925, n. 2578, T.U. delle leggi sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province, nel relativo regolamento approvato con R.D. 10.3.1904, n. 108, in altre norme inserite nei testi unici sulla finanza locale del 1931 ed in quello della legge comunale e provinciale del 1934, nonché in recenti leggi regolanti aspetti finanziari e di gestione.

Sulla base di questa disciplina i servizi pubblici locali - se non sono dati in concessione a imprenditori privati o a società comunali e ad enti autonomi esistenti o appositamente costituiti - vengono assunti in gestione diretta da parte degli stessi enti locali.

La gestione diretta può essere svolta in economia o mediante aziende speciali.

a) Gestione in economia

La gestione in economia é prevista espressamente dall'art. 15 del citato T.U. del 1925 e riguarda quei servizi di "tenue importanza" in rapporto alla grandezza del comune e quei servizi non aventi "prevalente carattere industriale".

In questi casi la gestione viene condotta dagli organi ordinari dell'ente; é curata dallo stesso personale dell'amministrazione locale e la relativa contabilità costituisce una parte organica del bilancio dell'ente. (29)

La forma di gestione in economia perciò non determina alcun problema in ordine ai rapporti fra risultati della gestione e rappresentazioni contabili contenute nei conti generali dell'ente.

Può soltanto verificarsi che per ragioni tipiche della gestione (es. aziende agrarie) o per esigenze fiscali, la contabilizzazione dei dati della gestione é costretta a seguire regole di natura privatistica.

(29) Dal punto di vista della gestione, anche i fondi assegnati alle circoscrizioni comunali in base alla legge 8.4.1976, n. 278, sono inseriti contabilmente nel bilancio generale dell'ente.

b) Gestione a mezzo di aziende speciali

La forma di gestione tramite azienda speciale o azienda municipalizzata non dà luogo, come é noto, alla creazione di un soggetto giuridico distinto dall'ente territoriale, ma comporta soltanto la nascita di un organo avente natura di azienda autonoma, con autonomia gestionale e di bilancio, sottoposto alle direttive ed alla vigilanza dell'ente di appartenenza, ed al controllo sugli atti da parte degli organi regionali di controllo (Co.Re.Co).

Ciò che interessa rilevare é che le aziende municipalizzate hanno autonomia finanziaria e contabile, nel senso che godono di proprie entrate, e che le rispettive contabilità sono esposte annualmente in un proprio separato bilancio che assume caratteristiche analoghe a quello di esercizio delle imprese.

Tale bilancio pone in evidenza il risultato finale della gestione, espresso in termini di utile o di perdita di esercizio.

Sotto questo ultimo profilo sussiste uno stretto collegamento fra bilancio dell'azienda e bilancio dell'ente locale, dovendo, per legge, le passività di ge-

stione essere ripianate dagli enti di appartenenza.

La rilevanza di tale collegamento é stata recentemente valorizzata dal legislatore, allorché all'art. 2, ultimo comma, del D.P.R. 421 del 1979 ha stabilito che "al bilancio annuale di previsione debbono essere allegati i conti consuntivi delle aziende municipalizzate e provincializzate relativi al penultimo esercizio antecedente a quello cui il bilancio si riferisce".

Trattandosi più propriamente di bilanci di impresa in cui si evidenziano profitti e perdite di esercizio, il conto consuntivo dell'ente dovrà dimostrare il modo in cui l'ente stesso ha provveduto al ripiano del debito o all'utilizzo dell'avanzo.

In presenza di tale formula organizzatoria, in occasione dell'esame del conto consuntivo dell'ente locale, le valutazioni sui risultati conseguiti si estendono anche ai servizi gestiti tramite aziende municipalizzate, sia perché giuridicamente queste sono organi dell'ente locale e svolgono i loro compiti istituzionali, sia perché sotto il profilo della rappresentazione contabile i dati finali relativi a tali gestioni confluiscono annualmente nella contabilità generale dell'ente.

La stessa legislazione annuale sulla finanza loca-

le ha regolato i problemi finanziari conseguenti a tali gestioni in una unica visione con i bilanci dei rispettivi enti. Anche l'istituzione del collegio dei revisori dei conti, a partire dall'esercizio 1982, appare finalizzata a meglio regolare i rapporti tra consiglio comunale e provinciale in relazione al compito di esaminare i rendiconti di tali aziende.

Il rapporto fra consiglio dell'ente locale e situazione gestionale delle rispettive aziende ha costituito giustamente continuo motivo di interesse per il legislatore, con l'intento di ricondurre la gestione finanziaria delle stesse verso un equilibrio dei risultati, oltre che per ricercare criteri di conduzione ispirati ad economicità ed efficienza.

E' noto infatti che nella gestione dei servizi pubblici locali si scontrano esigenze diverse ispirate al conseguimento di contrastanti obiettivi, fra i quali sembra imporsi con prevalenza quello di far conseguire alle aziende il pareggio effettivo fra costi e ricavi.

A tali fini risulta ispirata la disciplina legislativa che impone alle aziende municipalizzate e consortili, diverse da quelle di trasporto, l'obbligo del pareggio del bilancio; quello di adottare appositi pia-

ni di riequilibrio economico-finanziario e l'obbligo di deliberare modifiche tariffarie in relazione all'andamento dei costi.

Nello stesso tempo é fatto divieto, fino alla approvazione della legge di riforma della municipalizzazione, di istituire nuove aziende speciali, e sono stati fissati qualificati criteri per la scelta degli amministratori delle aziende pubbliche locali esistenti.

c) Gestione del servizio a mezzo società comunale o ente autonomo comunale

Peculiarità di tali modelli é quella di conferire alla struttura piena soggettività giuridica, distinta da quella dell'ente di appartenenza.

La possibilità per l'ente locale di partecipare a società azionarie, trova legittimazione nel richiamo al tipo di controllo sull'acquisto di azioni industriali contenuto negli artt. 98 e 101 della legge comunale e provinciale del 1934, nonché negli artt. 2458 e 2460 del cod. civ., in cui il fenomeno dell'azionariato é riferito genericamente agli enti pubblici.

Secondo questo modello la gestione del servizio

viene condotta alla stregua del regime privatistico proprio delle società: l'ente é proprietario delle azioni; partecipa alla nomina degli organi sociali, ivi compresi quelli di controllo; é destinatario di eventuali utili e subisce l'onere di eventuali perdite.

Il legame funzionale fra ente e azienda é regolato da apposito atto di concessione in cui l'ente può prevedere e riservarsi momenti di verifica e di controllo sui risultati e sull'andamento della gestione del pubblico servizio. In mancanza di una simile riserva, i suoi poteri rimangono quelli assegnati al socio titolare di azioni.

Le norme vigenti, per altro scarse e remote, non dettano alcun legame specifico tra bilancio generale dell'ente e risultati annuali di gestione (come é disposto per le società municipalizzate), per cui le iniziative per le valutazioni politiche gestionali sull'andamento dei servizi sono rimesse alla discrezionalità della maggioranza di governo dell'ente locale-proprietario e sono svolte per lo più in sede di esame dei conti.

La gestione tramite "Ente autonomo locale", (figura meno frequente) é retta da fonti regolamentari e da-

gli atti costitutivi di tali enti, che assumono natura strumentale nei confronti dell'ente locale che li costituisce.

E' ritenuta forma atipica e, come quella delle società azionarie, tende a realizzare modelli di gestione più agili rispetto a quelli delle società municipalizzate.

Gli enti hanno soggettività, (30) autonomia amministrativa e contabile distinta dall'ente territoriale; ciò non esime però l'ente stesso cui il soggetto appartiene di dover valutare l'andamento e i risultati in relazione ai compiti assegnati alla propria struttura strumentale.

Per le sole aziende municipalizzate si usa parlare di "bilanci allegati" per mettere in evidenza che l'attività delle stesse é riconducibile alla organizzazione complessiva dell'ente locale.

Tramite tale modello, perciò, viene salvaguardato

(30) L'esperienza conosce anche casi di associazioni non riconosciute fra enti, dotate di un proprio bilancio e propri organi, secondo le norme statutarie (artt. 14 e segg. c.c.).

il principio della unicità del bilancio generale dell'ente nel cui contesto devono trovare iscrizione le risultanze di gestione dell'azienda.

Da questa impostazione deriva non solo la possibilità, ma anche il dovere per l'ente di conoscere e valutare i dati di gestione relativi ai conti consuntivi delle aziende municipalizzate allegati al proprio bilancio generale.

Nelle altre forme di gestione - ferma rimanendo l'appartenenza delle funzioni in capo all'ente locale, costituendo il modello prescelto un mero dato organizzativo - il legame fra conto consuntivo dell'ente e risultati della gestione dei servizi risulta meno coordinato, ma pur sempre dovuto e necessario quanto meno sotto il profilo patrimoniale, anche se, come si è detto, nella vigente normativa non sono previsti espressi collegamenti formali.

d) Consorzi tra enti locali

Sulla base della disciplina regolante il fenomeno consortile fra enti locali, si ritiene utile precisare, da un punto di vista generale, che il consorzio non é

istituzionalmente titolare di funzioni amministrative proprie, secondo il modello costituzionale.

Il consorzio presuppone sempre l'esistenza di funzioni attribuite ad altri soggetti e da questi volontariamente "gestite" mediante lo strumento consortile.

Il collegamento finanziario tra conto consuntivo dell'ente e gestione del consorzio avviene perciò all'interno del conto consuntivo dell'ente consorziato in cui confluiscono i risultati attivi e passivi della gestione consortile.

A partire dall'esercizio 1980 gli avanzi di amministrazione conseguiti dai consorzi sono obbligatoriamente applicati nei bilanci di questi ultimi e il relativo importo é dedotto dalle quote dovute dagli enti consorziati.

Il collegamento politico-amministrativo invece si attua mediante l'attività di vigilanza e di verifica previsti dallo statuto consortile. Queste funzioni si esplicano sia episodicamente, che in occasione della approvazione dei conti dell'ente locale consorziato.

e) Le unità sanitarie locali

Il problema della qualificazione giuridica da attribuire alle U.S.L. é uno dei più complessi fra quelli determinati dalle recenti riforme dell'ordinamento locale.

Infatti, come ha affermato la Corte costituzionale nella sentenza 30/10, 5/11/1984, n. 245, la materia dell'assistenza sanitaria e ospedaliera presenta particolari peculiarità per diverse ragioni, ma "soprattutto per tipici rapporti che l'ordinamento vigente stabilisce fra le varie specie di enti e organismi cooperanti e interagenti nella materia medesima".

La prima indicazione sul tipo di assetto istituzionale dato alla materia dal legislatore può desumersi dal D.P.R. 24/7/1977, n. 616, il cui art. 32 ha attribuito ai comuni, singoli e associati, tutte le funzioni amministrative relative alla assistenza sanitaria e ospedaliera, ad eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato, alle regioni e alle province.

Ulteriori precisazioni sono state poi apportate dalla legge 23/12/1978, n. 833 in cui é stata disposta una articolata distribuzione dei ruoli dei vari enti

nel campo sanitario.

Infatti allo Stato sono state riservate competenze atte a garantire il principio di uguaglianza di tutti i cittadini nei confronti del servizio sanitario; alle regioni sono state affidate funzioni legislative e programmatiche; alle U.S.L., concepite come strutture operative dei comuni, sono stati assegnati tutti i residui compiti di gestione dei servizi sanitari, dotandole della necessaria autonomia gestionale e organizzativa.

La suddivisione delle competenze e la peculiarità del ruolo del nuovo soggetto hanno indotto a ritenere che le U.S.L., pur facendo parte della struttura comunale, possono essere considerate come atipiche amministrazioni autonome, rette e gestite secondo norme statali e regionali.

Sulla base delle indicazioni contenute nell'ultimo comma dell'art. 15 della legge n. 833 del 1978, alcune regioni hanno individuato nell'ambito territoriale delle U.S.L. il modello per la gestione integrata dei servizi sanitari con quelli sociali, riconducendo così in un'unica struttura operativa la gestione di due servizi istituzionalmente appartenenti ai comuni.

La mancata approvazione della legge generale sul-

l'assistenza pubblica, i dubbi sulla funzionalità del sistema delle U.S.L. e sui rapporti fra queste strutture con i rispettivi comuni, le difficoltà nei finanziamenti, hanno però rallentato la concreta attuazione di questo modello di gestione integrata.

Allo stato attuale l'art. 30 della legge 27/12/1983 n. 730 consente a enti locali e regioni di avvalersi, in tutto o in parte, delle U.S.L. per l'esercizio delle proprie competenze nelle attività di tipo socio assistenziale, ponendo però completamente a carico dei nominati enti l'onere del finanziamento della spesa.

Le U.S.L. gestiranno tali funzioni esponendo in separate contabilità i corrispondenti dati di gestione, secondo il modello previsto per l'esercizio di funzioni delegate.

Sulla base delle predette considerazioni giova ora evidenziare quale tipo di collegamento il legislatore ha concepito fra gestione finanziaria della U.S.L. e quella generale del comune o associazione di comuni o comunità montana, cui la stessa inerisce.

L'ambito di tali rapporti, per una utile visione di insieme, va esteso anche alle scelte legislative ri-

guardanti il trasferimento ai comuni dei beni dei soppressi enti ospedalieri e strutture sanitarie varie, nonché l'imposizione di vincoli di destinazione sull'uso e sui redditi dei beni medesimi.

Gli aspetti operativi collegati alla organizzazione contabile delle U.S.L. sono quelli che originariamente sia il legislatore statale che quello regionale hanno valorizzato in modo pieno per realizzare il collegamento fra U.S.L., comuni e comunità montane.

Il legislatore statale - che come si è visto ha qualificato le U.S.L. come strutture operative dei comuni, singoli o associati, e delle comunità montane - ha regolato tali rapporti allorché ha fissato i principi fondamentali cui si sarebbero dovute adeguare le regioni nel legiferare sull'ordinamento contabile delle U.S.L.

Stabilisce in proposito l'art. 50, n. 6, della citata legge n. 833 del 1978, che "le risultanze complessive delle previsioni di entrata e di spesa nonché dei conti consuntivi delle unità sanitarie locali devono essere iscritte rispettivamente nel bilancio di previsione e nel conto consuntivo dei comuni singoli o associati e delle comunità montane."

"I bilanci di previsione e i conti consuntivi delle unità sanitarie locali debbono essere allegati alla contabilità degli enti cui si riferiscono".

Il legame così fissato è stato poi accentuato dalla norma contenuta nell'ultimo comma del citato art. 50 in cui è stato fatto carico ai comuni e alle comunità montane, in presenza di disavanzi complessivi di gestione, di convocare i propri organi deliberanti "al fine di adottare i provvedimenti necessari a riportare in equilibrio il conto di gestione della unità sanitaria locale".

Il problema del ripiano dei conti delle gestioni delle U.S.L., originariamente come si è visto attribuito ai comuni, ha subito in seguito determinanti modifiche.

Con la legge 12/4/1982, n. 181, questa competenza è stata attribuita alle regioni, nei casi in cui comuni e comunità montane risultino inadempienti nonostante le sollecitazioni regionali.

La successiva legge 27/12/1983, n. 730 ha imposto alle regioni di ripianare direttamente il disavanzo delle U.S.L., ma l'art. 29 che conteneva tale prescrizione è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo

con la richiamata sentenza n. 245 del 1984.

Allo stato attuale perciò - ferma rimanendo la competenza di impulso delle regioni che esercitano tramite i comitati regionali di controllo (art. 28 cit. legge n. 730 del 1983) il potere sostitutivo e direttamente quello di elaborare programmi di riorganizzazione dei servizi ospedalieri (legge 22/12/1984, n. 887) - il ripiano dei conti delle U.S.L. rimane affidato agli organi delle stesse, salva la definizione dei debiti antecedenti al 1983 disposta con legge dello Stato (legge 27/3/1985, n. 103).

Rimane però in vigore la regola della integrazione dei dati di bilancio e quella dei bilanci allegati, con le quali il legislatore statale aveva inteso assicurare l'esigenza del controllo da parte dei comuni e delle comunità montane sulla intera attività gestionale delle U.S.L., con l'effetto, non ancora però attuato, di far ricadere su questi due enti l'onere di ripianare gli eventuali disavanzi di gestione verificatisi durante l'esercizio.

Le leggi regionali di contabilità delle U.S.L. hanno regolamentato nei dettagli tale disegno, prevedendo sia obblighi di comunicazione che specifici mo-

menti di collegamento fra conti delle U.S.L. e bilanci e conti consuntivi dei comuni e comunità montane: la materia risulta perciò oggi compiutamente disciplinata secondo regole di comportamento proprie per ogni regione.

Ne consegue che, per effetto delle norme statali di principio e di quelle regionali di dettaglio, l'originario ordinamento contabile di comuni e province si è venuto a modificare nella parte attenente ai rapporti di detti enti con le rispettive U.S.L..

Possono essere però prospettati dubbi sulla avvenuta, effettiva realizzazione in concreto di siffatto modello.

Si è detto già che al ripiano del disavanzo di gestione delle U.S.L. ha provveduto direttamente il legislatore statale in modo diverso dalla soluzione originaria.

Va rilevato che anche il modo con il quale i comuni hanno effettuato il controllo sui conti delle U.S.L. non è risultato nella realtà corrispondente al disegno costruito dal legislatore statale e da quello regionale.

Infatti non risulta che i bilanci preventivi e i

conti consuntivi delle U.S.L. vengano generalmente allegati agli stessi documenti dei comuni e delle comunità montane; né che fra le contabilità dei due sistemi sussista quella integrazione di dati voluta dalle richiamate norme.

Può dirsi perciò che gli aspetti organizzativi di tipo gestionale-contabile risultano allo stato attuale carenti, o che quanto meno hanno avuto nella realtà operativa una attuazione difforme dal disegno originariamente concepito dal legislatore.

Si afferma che i rapporti fra le U.S.L. e gli enti locali soffrono sia della mancata attuazione della riforma sulla finanza locale, sia della mancata approvazione del nuovo ordinamento delle autonomie locali nel cui contesto detti rapporti avrebbero dovuto trovare una armoniosa soluzione.

Effettivamente le mancate riforme, l'incoerente sovrapposizione di varie leggi statali nel settore sanitario, l'incertezza del Parlamento nel risolvere l'intricato tema dei rapporti fra le varie amministrazioni cooperanti nella stessa materia, rendono spiegabile il descritto comportamento degli enti locali.

La materia indubbiamente ha bisogno di aggiusta-

menti e le iniziative in atto non sembrano voler abbandonare l'idea di fondo che vede le U.S.L. istituzionalmente legate agli enti locali. In tale opera, però, come ha autorevolmente auspicato la Corte costituzionale nella richiamata sentenza, occorre mirare alla salvaguardia "della certezza del diritto e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni mediante discipline coerenti e destinate a durare nel tempo".

La riforma dell'ordinamento regionale (D.P.R. numero 616 del 1977), ma soprattutto quella istitutiva del servizio sanitario nazionale, e quindi delle U.S.L., (legge n. 833 del 1978) hanno previsto all'interno della gestione finanziaria e patrimoniale degli enti locali anche altri tipi di rapporti e obblighi, oltre quelli di cui si è già parlato.

Si intende far riferimento alla situazione giuridica dei beni trasferiti ai comuni con vincolo di destinazione a favore delle U.S.L..

Si tratta di beni mobili e immobili già di proprietà delle province, degli ospedali neuropsichiatrici dipendenti dalle province, degli enti ospedalieri, degli enti mutualistici, delle casse mutue e gestioni sanitarie soppresse, ecc.

Il complesso di questi beni, già destinati ai servizi sanitari, é stato trasferito ai comuni in cui essi sono collocati, con vincolo di destinazione, che non consente ai comuni medesimi di utilizzarli per finalità diverse, né di destinare liberamente il ricavo delle vendite, dovendo il ricavo stesso essere reimpiegato in spese di miglioramento e ammodernamento delle strutture sanitarie, secondo le modalità fissate da leggi regionali.

Sotto il profilo gestionale notevole rilievo assume la disciplina dettata dall'art. 69 della legge n. 833 del 1978, secondo cui "i proventi e i redditi netti derivanti dal patrimonio trasferito ai comuni per le unità sanitarie locali... sono versati all'entrata del bilancio dello Stato".

Tale regola é stata modificata dalla legge 27/12/1983, n. 730, (art. 26) che, pur mantenendo immutato il vincolo di destinazione, ha stabilito che queste entrate devono essere destinate per metà alla integrazione del finanziamento di parte corrente delle U.S.L. e per l'altra metà all'acquisto di attrezzature.

La diversa destinazione delle risorse provenienti dalla gestione di questi beni non esime però i comuni

da compiti di gestione e di separata contabilizzazione dei dati contabili, necessaria per evidenziare la corretta destinazione dei ricavi alle finalità volute dal legislatore.

Dal quadro esposto sulla gestione dei servizi da parte degli enti locali emerge l'esigenza di una chiarificazione per rendere le norme più aderenti alla concreta realtà operativa ed alle effettive necessità degli enti e delle rispettive collettività. A tal fine, la Sezione ritiene di dover indirizzare la sua attività di indagine conoscitiva nel prossimo esercizio con l'ausilio degli enti interessati e delle rispettive associazioni.

5. Irregolarità di gestione

Per quanto riguarda le irregolarità di gestione segnalate dai Co.Re.Co., la tipologia degli atti trasmessi è di per sé significativa ed è sintetizzabile nel modo appresso indicato, quanto meno per la fenome-

nologia che esprime, per la ricorrenza dei fenomeni stessi e per i rimedi che postula.

A) Delibere relative ad atti assunti in sanatoria. Trattasi di un fenomeno assai diffuso e probabilmente non eliminabile del tutto, se si considera che esso non é limitato ai casi di debiti fuori bilancio o di impegni irregolari assunti in eccedenza agli stanziamenti, ma é esteso ai frequentissimi casi di imputazione, nell'esercizio successivo, di pagamenti relativi a fatture emesse da ditte fornitrici in esercizi precedenti. L'anomalia consiste poi nel fatto che si provvede solo ad emissione di fatture; il che sta a dimostrare che l'ordinativo non é stato assunto in base alle norme prescritte.

E' anche frequente l'adozione di delibere di spesa nel corso dell'esercizio finanziario, pur se prima della richiesta di pagamento. In sostanza, l'impegno risulta il più sovente preso da un organo non competente, con l'assunta motivazione dell'urgenza a provvedere per evitare danni o disservizi, supplenze o assunzioni di personale nei servizi comunali, o per provvedere a manutenzioni, ecc.

Sovente fa difetto il provvedimento legittimante, o manca l'acquisizione del necessario parere, ovvero non consta che l'affidamento dell'opera o della fornitura o l'utilizzazione di personale sia avvenuto dietro una opportuna ricerca di mercato, o, ancora, la sanatoria riguarda consulenze professionali di discutibile necessità, o la liquidazione di oneri assunti senza preventivo atto di impegno e adeguata copertura finanziaria.

La notevole frequenza del fenomeno induce a ritenere che molti enti locali considerano l'atto deliberativo come semplice formalità, che può essere surrogata con atti in sanatoria; il che, oltre a porsi in contrasto con specifiche norme di legge, può determinare, tra l'altro, legittime pretese da parte dei creditori a veder liquidata, oltre alla sorte capitale, altra somma per interessi moratori o spese giudiziali, in dipendenza di eventuali procedimenti legali.

B) Delibere in ordine a fatti amministrativo-contabili ritenuti meritevoli di considerazione, per le loro anomalie o per vizi poi sanati, o per atti nei confronti dei quali vi é stata richiesta di chiarimenti, o

contraddittorio con gli enti.

I casi più frequenti hanno riguardato: spese fuori bilancio; esiguità del canone di locazione; cessioni a riscatto di alloggi senza la relativa gara; retribuzione di prestazioni di fatto; esecuzione di lavori o di forniture senza che consti l'indicazione dei mezzi per farvi fronte; liquidazione di spese dell'esercizio precedente con imputazione su quello successivo, senza il relativo trasporto dei residui e, talvolta, senza l'autorizzazione del consiglio comunale; ricorso eccessivo alle forme della trattativa privata con la sola approvazione della giunta municipale, talvolta senza valida motivazione e senza che consti che si sia proceduto ad opportune ricerche di mercato.

Qualche Co.Re.Co ha pure posto in evidenza che le rivendicazioni dei dipendenti degli enti finiscono col determinare una pericolosa elasticità degli organici, e la carenza di personale é sovente colmata con il ricorso all'affidamento di mansioni diverse e superiori, più che con modifiche di organico. L'affidamento sistematico di mansioni superiori finisce col creare un sistema che elimina il concorso per l'accesso alle dette funzioni, e non pochi dipendenti, pur in mancanza di ade-

guato titolo di studio, percorrono carriere rapide solo in base a dichiarate attitudini a svolgere funzioni superiori.

Altro frequente fenomeno é il ricorso degli enti a prestazioni di avvocati, non solo per l'assistenza in giudizio, ma anche per pareri e consulenze acquisibili dagli organi istituzionali, ovvero di tecnici professionisti esterni, cui viene conferito l'incarico di programmazione e di redazione degli stessi strumenti urbanistici e loro varianti. La stessa erogazione di contributi non sempre avviene secondo un quadro organico di logiche priorità.

E' pure da segnalare: il costante aumento di delibere di liquidazioni di interessi passivi per ritardati pagamenti sia di spese correnti che di spese in conto capitale, di transazioni con ditte appaltatrici di lavori pubblici, di liquidazioni di passività arretrate e di spese fuori bilancio; il ricorso, di norma a trattativa privata e a gare ufficiose, per la fornitura di beni e l'appalto di opere pubbliche ed a contratti di spesa a norma dell'art. 2222 cod. civ. per l'espletamento di servizi obbligatori che, a causa del blocco delle assunzioni, non possono essere affidati a perso-

nale dipendente.

Altri fatti irregolari, pure denunciati, riguardano errate imputazioni di spese al bilancio; responsabilità di amministratori; nomine di commissari per la redazione di conti consuntivi; diffide a presidenti di sezioni provinciali e ad amministratori ad assumere provvedimenti, anche sostitutivi, per la presentazione dei conti; carteggi con comuni inadempienti; analitiche relazioni e valutazioni in ordine a risultanze dei conti consuntivi.

Talvolta, per delibere di particolare rilievo esiste relazione valutativa del funzionario istruttore del Co.Re.Co, ovvero la dichiarazione finale del tipo: "Il comitato decide di inviare gli atti alla Corte dei conti" o, infine, delibere di notevole interesse esaminate con esito favorevole dalla Sezione.

C) Delibere di approvazione del bilancio di previsione e del conto consuntivo.

Molti Co.Re.Co, nell'inviare dette delibere, non hanno mancato di esprimere proprie valutazioni, accompagnate dall'indicazione delle principali anomalie riscontrate. In ordine a tale aspetto, la Sezione ha ri-

tenuto di conoscere se e quali oneri fossero stati sostenuti dagli enti locali in connessione con i ritardi nella presentazione dei conti consuntivi, essendo evidente che in tali ipotesi avrebbero potuto essere nominati commissari ad acta, o essere corrisposti emolumenti supplementari a personale destinato alla redazione di detti conti. Da un primo esame è risultata una percentuale assai scarsa di enti che hanno corrisposto somme al titolo innanzi indicato.

D) Delibere di giunte municipali con assunzione dei poteri dei consigli.

Il fenomeno, già segnalato nella relazione relativa all'anno 1982, probabilmente per ragioni di difficoltà organizzativa non è più eccezionale, ma è divenuto alquanto ricorrente al punto di apparire normale.

Peraltro, la violazione di legge insita in tale sistema finisce con il determinare disfunzioni a motivo della molteplicità degli atti anomali che non consentono al consiglio di ratificare le deliberazioni relative entro i termini previsti, ovvero che hanno avuto esecuzione, in tutto o in parte, ma per le quali sussiste un espresso diniego di ratifica da parte del consiglio

stesso. E' evidente, in tal caso, come possano porsi, accanto alla sostanziale illegittimità degli atti, aspetti di eventuale responsabilità degli amministratori dell'ente.

E) Note riguardanti irregolarità di gestioni inviate anche al P.G. della Corte dei conti.

Tali note, contenenti segnalazioni di irregolarità di carattere vario, pur se dirette ai competenti uffici di Procura della Corte, appaiono significative alla Sezione, cui non sfugge l'utilità di conoscere una "mappa" delle più rilevanti irregolarità.

Atti annullati

E' piuttosto frequente l'invio da parte dei Co.Re.Co, di atti annullati in quanto ritenuti illegittimi. Si tratta, ovviamente, di una tipologia estesissima e non suscettibile di essere riassunta e, in ordine alla quale, é dato riscontrare anche diversità di valutazioni, sul piano della legittimità, da parte dei singoli Co.Re.Co.

Tra i casi più significativi e ricorrenti vanno

ricordati i seguenti:

- creazione di gestioni fuori bilancio;
- autorizzazione a dipendenti ad eseguire lavoro straordinario in eccedenza ai limiti di stanziamento, o indebita remunerazione delle prestazioni;
- conferimento di incarichi a estranei (per servizio di trasporto, acquisto prodotti, manutenzione, ecc.) in carenza di provvedimento autorizzativo;
- modifica di pianta organica per la nomina di soggetto risultato "idoneo" nel concorso di accesso;
- utilizzazione di antiche graduatorie per coprire posti in organico successivamente a concorsi banditi;
- mancato o errato calcolo di imposte;
- carenza di delibera preventiva di affidamento o per difetto di ricerche di mercato in ordine a forniture, prestazioni varie, lavori di manutenzione, piccoli appalti, riparazioni;
- mancanza di autorizzazione da disporsi con atto deliberativo (non essendo idonea l'autorizzazione disposta dall'assessore) di trasferte dentro e fuori il territorio nazionale;
- errate liquidazioni di compensi, o errate attribuzioni di classi di stipendio, o illegittima corresponsione di

acconti su qualifiche funzionali superiori, o illegittima liquidazione di gettoni di presenza di assessori, o rinnovazioni tacite di contratti di manutenzione alle scadenze stabilite;

- cessioni di alloggi in cambio del pagamento dei soli oneri di urbanizzazione;
- dichiarazioni di immediata eseguibilità di provvedimenti di modifica di pianta organica;
- mancato adeguamento di tariffe alle scadenze stabilite;
- illegittimi o errati calcoli di indennità di espropri, e mancata dimostrazione di pubblico interesse in ordine a detto provvedimento;
- mancato versamento di deposito cauzionale provvisorio;
- riconoscimenti di debito determinati da mancato provvedimento autorizzativo a svolgere prestazioni o forniture, ecc.;
- assenza di dimostrazione della sussistenza di circostanze eccezionali per il ricorso a trattativa privata;
- mancato computo di interessi legali nell'applicazione di sanzione pecuniaria nei confronti di soggetto privato responsabile di edificazione abusiva;
- carenza di documentazione in ordine ad attività svolta da professionisti in occasione della liquidazione di

- onorari e spese;
- assenza del segretario comunale in seduta di giunta in cui ha voto consultivo;
 - proroga della rateizzazione del pagamento degli oneri di urbanizzazione oltre i termini di legge;
 - carenza di provvedimento e conseguente pagamento in sanatoria per prestazioni varie;
 - conferimento di incarico ad estranei per lo svolgimento di compiti istituzionali;
 - carenza di deliberazioni comunali per piccole forniture o prestazioni;
 - liquidazioni di spese su semplice presentazione di fattura e senza alcun atto formale;
 - concessione in uso gratuito di beni di proprietà comunale a partito o ad organizzazioni sindacali;
 - spese erroneamente considerate "di rappresentanza";
 - illegittimi conferimenti di mansioni superiori a personale dipendente;
 - incompletezza di elaborati tecnici facenti parte integrante di opere pubbliche;
 - illegittimi riconoscimenti di debito in quanto privi di adeguata giustificazione;
 - pagamenti di parcelle professionali per attività svolte

- da dipendenti nell'esercizio delle funzioni istituzionali;
- nomina di collaudatori non iscritti nell'apposito albo.

La tipologia innanzi indicata, oltre a rivelarsi di notevole importanza, consente di evidenziare le non rare ipotesi in cui, in conseguenza di provvedimento illegittimo che abbia prodotto effetti, sia derivato danno all'erario. Appaiono, comunque, frequenti i casi di eccesso di potere, di errore, di travisamento di fatti, di illogicità, di assunzione di impegni in eccedenza agli stanziamenti di bilancio.

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

Nelle relazioni sugli esercizi precedenti é stato sempre illustrato lo stato di adempimento all'obbligo di trasmettere alla Sezione Enti Locali i conti consun-

tivi delle province e dei comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti. Perdurando, da una parte, l'inadempimento all'obbligo di un certo numero di comuni anche per esercizi da tempo trascorsi e, dall'altra, una situazione di adempimento fortemente tardivo, la Sezione ha assunto alcune nuove iniziative nel corso del primo semestre dell'anno corrente.

Nell'adunanza del 12 maggio 1986, con delibere n. 21 e n. 22, la Sezione ha dato seguito all'accertamento già effettuato nel mese di febbraio dell'inadempimento di alcuni enti locali a trasmettere i consuntivi ed ha confermato l'obbligo di inviare i conti ancorché in ritardo. La Sezione ha di conseguenza trasmesso gli atti relativi ad alcuni comuni al Procuratore generale per le iniziative di sua competenza. Tali iniziative riguardano tutti gli amministratori che nel 1982, 1983, 1984 e 1985 hanno retto gli enti locali inadempienti; gli stessi, per il solo fatto di aver ritardato la presentazione dei conti, potranno essere citati davanti alle Sezioni giurisdizionali competenti - Roma, Palermo e Cagliari - per vedersi eventualmente irrogata una pena pecuniaria di importo fino alla metà delle indennità da essi percepite negli anni succitati.

La Sezione, nella successiva adunanza del 16 giugno, ha compiuto un'ampia ricognizione dei comportamenti tenuti, dal 1982 ad oggi, dalle province e dai comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti per quanto riguarda l'adempimento all'obbligo di tempestiva deliberazione e trasmissione dei conti.

Constatati i ritardi di tali adempimenti, la Corte ha sottolineato nella delibera n. 24 (che é allegata alla presente Relazione) lo stretto legame esistente fra conto consuntivo e bilancio preventivo ai fini del buon andamento delle gestioni e del corretto rapporto fra le amministrazioni e i cittadini amministrati. La tempestività della deliberazione dei conti e della loro trasmissione alla Corte é inoltre condizione indispensabile per una aggiornata informazione al Parlamento sull'andamento della finanza locale considerata in tutti i suoi aspetti, compito specifico della Sezione Enti Locali. D'ora innanzi tale informazione sarà necessaria al Parlamento anche ai fini del "processo di bilancio", il cui inizio é stato anticipato a luglio.

Con tale delibera, inviata anche al Parlamento e al Governo, la Sezione ha inoltre fissato al 31 ottobre 1986 il termine ultimo per la trasmissione dei conti

consuntivi del 1985. E' stata convocata per il successivo 10 novembre l'adunanza in cui la Sezione, accertati gli inadempimenti, ne darà comunicazione ai presidenti delle giunte regionali per l'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi degli organi regionali e al Procuratore generale della Corte dei conti per le iniziative di competenza.