

## CAPITOLO II

### GESTIONE DI PARTE CORRENTE

1. Premessa
  - 1.1. Osservazioni sui dati globali delle entrate correnti
  - 1.2. Osservazioni sui dati globali delle spese correnti
  
2. Entrate proprie nel quadro delle entrate correnti
  - 2.1. Aggiornamento dati 1984 (competenza)
  - 2.2. Analisi dei dati 1983/85 (cassa)
  - 2.3. Brevi note in tema di autonomia impositiva
  
3. Entrate derivate: trasferimenti statali e regionali
  - 3.1. Aggiornamenti dei dati 1984 (competenza)
  - 3.2. Analisi dei trasferimenti statali 1983/85 (cassa)

3.3. Analisi dei trasferimenti regionali 1983/85  
(cassa)

3.4. Deleghe di funzioni e modalità di gestione dei  
fondi

4. Spese correnti

4.1. Aggiornamento dei dati 1984 (competenza)

4.2. Analisi della spesa per il personale nel triennio  
1983/85 (cassa)

4.3. Indagine specifica sul costo del servizio di  
polizia locale

4.4. Analisi della spesa per l'acquisto di beni e  
servizi nel triennio 1983/85 (cassa)

5. Gestione delle partite di giro nella contabilità degli  
Enti locali

1.- Premessa

Nel quadro dell'inversione di tendenza nel settore della finanza locale, verso una politica di responsabilizzazione degli amministratori, particolare rilievo assume - alla scadenza della normativa triennale - l'analisi delle gestioni degli enti in tema di entrate e spese correnti; ciò al fine di accertare se, ed in quale misura, si siano realizzati gli obiettivi principali stabiliti in materia dalla legge n. 131 del 1983 e, per il 1985, dagli indirizzi di politica economica nazionale indicati nella relazione previsionale e programmatica e nella legge finanziaria n. 887 del 1984. (1)

Tali finalità possono riassumersi da un lato nella definizione di un sistema ispirato all'incremento delle entrate proprie con una adeguata manovra tributaria e tariffaria, nonché ad una dotazione di finanza derivata - statale e regionale - sufficientemente organica ed

---

(1) Sull'argomento cfr. anche: Cap. I, par. 1, della presente relazione.

efficace in attesa della realizzazione dell'autonomia impositiva degli enti locali, dall'altro al tentativo di conciliare le esigenze degli enti stessi (in costante aumento sia per i nuovi compiti che per l'incremento disordinato di una nuova domanda sociale) con le esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Le considerazioni di seguito esposte appaiono sostanzialmente intese ad offrire un quadro dei risultati di gestione degli enti locali nel triennio 1983-85 con particolare riferimento all'osservanza del principio innovatore che impone agli amministratori il rigido contenimento della spesa nei limiti dell'entrata corrispondente, sicché è quest'ultima che condiziona la spesa e non, come avveniva in passato, il contrario. Tale principio va poi perseguito rigorosamente, anche nel corso della gestione, attraverso una attenta valutazione degli impegni di spesa in relazione all'andamento degli accertamenti di entrata per evitare il formarsi di un disavanzo di amministrazione o di debiti fuori bilancio, la cui copertura incide sui mezzi ordinari di bilancio degli esercizi futuri (2).

---

(2) Sull'argomento cfr. anche: Relazione sulla gestione finanziaria 1984 degli enti locali, pagg. 220 e segg. e deliberazione n. 31 del 1986. Il principio esposto è stato poi ribadito, per il 1986, dall'art. 1 bis della legge n. 488 del 1986 e, più recentemente, dall'art. 28 del D.L. n. 167 del 1987.

1.1. Osservazioni sui dati globali delle entrate correnti. Nella precedente relazione erano stati esposti i dati relativi all'andamento delle entrate correnti, in termini di competenza, nel biennio 1983-84.

In particolare, per le Province era stata rilevata l'incidenza percentuale, sul totale delle entrate correnti, delle tributarie (diminuita dal 10% al 5,5%), dei trasferimenti statali (aumentata dal 70,16% al 78,10%), dei trasferimenti regionali (diminuita dal 13,57% all'8,21%) e delle extratributarie (aumentata dal 5,9% al 7,9%).

Per i Comuni tale incidenza percentuale risultava nei due esercizi, rispettivamente, del 21,71% e del 14,81% per le entrate tributarie, del 57,82% e del 64,51% per i trasferimenti statali, del 9,02% e del 3,86% per i trasferimenti regionali e del 16% e 16,42% per le entrate extratributarie.

Nella stessa relazione erano state altresì indicate le cause che avevano determinato l'incremento o il decremento percentuale, nel biennio considerato, delle singole entrate.

Per il 1985, in mancanza dei certificati sui conti consuntivi, l'andamento delle entrate correnti degli

Enti locali è stato rilevato sulla base della elaborazione dei dati di cassa forniti dal Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato; l'acquisizione di dati omologhi anche per i due esercizi precedenti consente poi un'analisi uniforme e pressoché globale (89 province su 92 e 1.107 comuni su 1.230) per il triennio 1983-85 della gestione di tali entrate.

Nel rinviare a quanto sarà più ampiamente esposto, nel corso del presente capitolo, circa l'andamento gestionale delle specifiche entrate (proprie e derivate) degli Enti locali nel triennio considerato, vanno in questa sede evidenziati i dati globali - in miliardi - delle entrate correnti che possono così sintetizzarsi (vedere anche i prospetti da II/1 a II/99 inseriti nel volume degli allegati).

#### AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

(in miliardi)	1983	1984	1985
Tributarie	154	383	376
Extratributarie	272	315	351
Trasfer. Statali	2.431	2.853	3.868
Trasfer. Region.	509	516	390
TOTALE	3.366	4.067	4.985

I dati stessi evidenziano quindi:

- per le entrate tributarie un progressivo incremento di tali risorse sia in termini assoluti che in termini di incidenza percentuale sul totale delle entrate correnti (dal 4,54% nel 1983 al 7,58% nel 1985). Il dato più significativo è l'accresciuta importanza di tali risorse che, prima della normativa triennale, rappresentavano un elemento assolutamente trascurabile; a determinare tale incremento ha contribuito - in misura rilevante - la facoltà concessa agli enti di imporre l'addizionale sul consumo dell'energia elettrica per usi non abitativi, facoltà recepita pressoché integralmente dagli enti;
- per le entrate extratributarie una crescita continua di tali risorse imputabile, in prevalenza, alle norme sull'obbligatorietà di contribuzione per i servizi pubblici a domanda individuale ed, in misura minore, alle rendite patrimoniali; per effetto dell'incremento di tali risorse l'incidenza percentuale del complesso delle entrate proprie delle Province sul totale delle entrate correnti è aumentata dal 12,58% nel 1983 al 14,66% nel 1985.
- per i trasferimenti statali un progressivo incremento

sia in termini assoluti che in termini di incidenza percentuale (dal 71,74% nel 1983 al 78,04% nel 1985); per i trasferimenti regionali un decremento di tali risorse sia in termini assoluti (salvo per il 1984) che in termini di incidenza percentuale (dal 15,01% nel 1983 al 7,86% nel 1985).

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

(in miliardi)	1983	1984	1985
Tributarie	3.429	3.490	3.041
Extratributarie	2.881	3.818	4.621
Trasfer. Statali	11.597	13.751	15.864
Trasfer. Region.	1.372	1.621	2.567
TOTALE	19.322	22.831	25.516

Per le entrate tributarie i dati stessi - nonostante le sporadiche revisioni tariffarie ed i modesti ampliamenti (SOCOF) - confermano la linea di tendenza, già segnalata nella precedente relazione, di un progressivo decremento di tali risorse sia in termini assoluti che in termini di incidenza percentuale sul totale delle entrate correnti (17,75% nel 1983, 15,29%



nel 1984 e 11,92% nel 1985).

Tale flessione appare determinata, in primo luogo, da una politica tributaria poco attiva da parte degli amministratori i quali frequentemente, pur avendo iscritte in bilancio le entrate proprie che prevedono di riscuotere nel corso dell'esercizio, non danno poi seguito ai relativi accertamenti, sicché a consuntivo tali cespiti risultano notevolmente ridotti con conseguente situazione di dissesto finanziario ove l'ente non disponga di altre risorse per fronteggiare le spese correnti.

Pur tenendo conto che in qualche caso tale situazione di dissesto è stata causata dal venir meno di cespiti previsti in conto competenza, oppure per insussistenza di entrate derivanti da precedenti esercizi (residui attivi), appare indubbio che il comportamento degli amministratori in tema di gestione delle entrate proprie, con particolare riferimento alle entrate tributarie, non possa - in linea di massima - considerarsi conforme al principio costituzionale del buon andamento. E ciò a prescindere dai risvolti giurisdizionali della vicenda.

In secondo luogo - come già osservato in preceden-

ti relazioni - (3) - la finalità delle norme dettate in materia, cioè quella di conseguire un aumento del gettito tributario, è stata raggiunta quando sono stati posti precisi obblighi a carico degli amministratori: nei casi invece di facoltà lasciata alla volontà discrezionale degli enti, l'obiettivo appare raggiunto in misura minore (come si è verificato, ad esempio, per l'addizionale ENEL e per le tariffe relative al servizio di depurazione). La situazione ora evidenziata risulta poi aggravata dalla circostanza che la riduzione del gettito tributario si è accentuata nel 1985 proprio in costanza della previsione normativa (art. 6, commi ventottesimo e seguenti, della citata legge n. 887 del 1984) di incremento automatico di alcune aliquote di imposte e tasse (I.N.V.I.M., tasse di concessioni comunali, ecc.) che avrebbe dovuto eliminare fasce di discrezionalità precedentemente affidate agli amministratori.

---

(3) Cfr. in particolare: Relazione sulla gestione finanziaria 1981 degli enti locali, pagg. 317 e segg.

L'andamento delle entrate extratributarie evidenzia invece nell'arco del triennio un consistente incremento progressivo di tali risorse, sia in termini assoluti che in termini di incidenza percentuale sul totale delle entrate correnti (14,91% nel 1983, 16,72% nel 1984 e 18,11% nel 1985). Anche per i Comuni la normativa sull'obbligatoria contribuzione per i servizi a domanda individuale (art. 6 della legge n. 131 del 1983) - che caratterizza l'attività degli enti - ha inciso sensibilmente sul progressivo incremento delle entrate extratributarie.

Per effetto della progressiva flessione delle entrate tributarie, l'incidenza percentuale del complesso delle entrate proprie dei Comuni sul totale delle entrate correnti, pari al 32,66% nel 1983, è diminuita alla scadenza del triennio al 30,03%. Non trova quindi conferma l'esito delle recenti proiezioni elaborate dal Governo secondo le quali "si è già ad una media nazionale del 35% di entrate proprie, più precisamente con oscillazioni dal 48% al 55% per i Comuni del Nord e dal 20% al 30% per i Comuni del Sud" (Senato - Commissione Finanze e Tesoro - Seduta del 29 ottobre 1986).

Per i trasferimenti statali i dati evidenziano un

progressivo incremento di risorse sia in termini assoluti che in termini di incidenza percentuale sul totale delle entrate correnti (60,01% nel 1983, 60,22% nel 1984, 62,17% nel 1985). Ciò nel contesto normativo finalizzato al riequilibrio delle dotazioni finanziarie, delle situazioni economiche e di quelle territoriali degli enti locali.

Non dissimile l'andamento dei trasferimenti regionali aumentati nel triennio, sia in termini assoluti che in termini di incidenza percentuale sul totale delle entrate correnti (da 7,10% nel 1983 a 10,06% nel 1985).

Il progressivo incremento dei trasferimenti statali e regionali (entrate derivate) ha consentito di fare affluire ai Comuni, nel solo 1985, un complesso di risorse pari a 18.431 miliardi e cioè il 74,22% delle entrate correnti.

Un'ultima considerazione può formularsi in tema di entrate correnti.

Il raffronto tra le dotazioni finanziarie 1985 (trasferimenti ordinari, fondo perequativo, entrate tributarie ed extratributarie) e le corrispondenti entrate per il 1984 pone in rilievo un incremento com-

plussivo di risorse pari all'8,19%, che supera il tasso di inflazione programmato (7%); risulta quindi ampiamente rispettato il principio stabilito dall'art. 4 quater della citata legge n. 131 del 1983.

I dati ora esposti riguardano - come già riferito - la gestione di cassa degli enti locali nel triennio 1983-85: significativo appare il raffronto tra tali dati e quelli di competenza indicati nella "Relazione generale sulla situazione economica del paese", deliberata dal Governo nel marzo 1987. Secondo tale fonte l'andamento gestionale delle singole entrate e l'incidenza percentuale sul totale delle entrate correnti risultano, per il 1985, le seguenti (in miliardi):

	Province	Inciden.	Comuni	Inciden.
Tributarie	289,3	5,92%	4.808,5	12,08%
Extratribut.	354,2	7,25%	5.786,3	14,54%
Trasf. Statali	3.632,1	74,31%	24.303,3	61,13%
Trasf. Region.	592,9	12,13%	4.570,7	11,48%
TOTALE	4.886,1		39.806,7	

Risulta altresì che alla scadenza del triennio l'andamento delle entrate correnti è caratterizzato:

- per le Province da un decremento dell'incidenza percentuale sia delle entrate tributarie (-3,98%) che dei trasferimenti statali (-3,48%) e da un incremento di tale incidenza più significativa per i trasferimenti regionali (+4,43%) e meno rilevante per le entrate extratributarie (+0,74%);
- per i Comuni da una consistente diminuzione dell'incidenza percentuale delle entrate tributarie (-10,85%) e da un incremento di tale incidenza per i trasferimenti statali (+5,85%), per i trasferimenti regionali (+3,07%) e per le entrate extratributarie (+1,43%).

Come può rilevarsi, l'andamento gestionale emergente dalle due diverse fonti pone in evidenza una linea di tendenza uniforme per i Comuni (flessione delle entrate proprie ed incremento di quelle derivate) e difforme per le Province che, secondo i dati del Ministero del tesoro, registrano alla scadenza del triennio un aumento delle entrate tributarie e dei trasferimenti statali ed un decremento dei trasferimenti regionali,

mentre secondo la Relazione sulla situazione economica del Paese l'andamento gestionale di tali enti sarebbe caratterizzato da un decremento delle entrate tributarie e dei trasferimenti statali e da un incremento di quelle regionali.

Non può ignorarsi, in proposito, che i dati esposti nella predetta relazione (riferiti a tutti gli enti) riguardano gli accertamenti e cioè il diritto di riscuotere le entrate, mentre quelli elaborati dalla Sezione (riferiti a tutte le amministrazioni provinciali ed ai Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti) concernono la diversa situazione di fatto e cioè evidenziano il momento terminale del procedimento giuridico-contabile: la materiale acquisizione delle entrate nelle casse degli enti. (4)

---

(4) In tema di trasferimenti statali ordinari, peraltro, le due situazioni (competenza e cassa) coincidono. Infatti per i comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti il 40% delle trimestralità 1985 viene corrisposto nel 1986, ma contemporaneamente, agli stessi enti, nei mesi di gennaio e febbraio 1985, viene erogato il 40% delle trimestralità 1984 non liquidate nel precedente esercizio. Poiché l'importo delle trimestralità 1984 coincide, di regola, con quello delle trimestralità 1985 ne consegue che il flusso finanziario complessivo di cassa corrisponde all'intera competenza 1985 per quanto concerne i trasferimenti ordinari (cfr. anche: art. 6, ottavo comma, della citata legge n. 887 del 1984).

1.2. Osservazioni sui dati globali delle spese correnti. L'andamento delle spese correnti - come per le entrate - è stato desunto dai dati di cassa forniti dal Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato, per il triennio 1983 - 1985.

Con riserva di svolgere in seguito considerazioni in ordine alle singole categorie economiche delle spese correnti nel periodo di riferimento, vanno preliminarmente esposti i dati globali - in miliardi di lire - che sono riassunti nelle cifre che seguono (vedere anche i prospetti da II/100 a II/131 inseriti nel volume degli allegati).

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

(in miliardi)	1983	1984	1985
SPESE CORRENTI	3.256	3.663	4.014

Dagli esposti elementi si evince una lievitazione della spesa corrente in termini globali: dal 1983 al 1984, del 12,54%; dal 1984 al 1985, del 9,58%; e dal 1983 al 1985, del 23,32%.

Va, innanzitutto, considerato che in termini di cassa le spese correnti sono state contenute nei limiti



delle correlative entrate.

Infatti, queste ultime sono state percentualmente superiori alle prime: del 3,37% nel 1983; dell'11,02% nel 1984; del 24,19% nel 1985.

Il contenimento delle spese correnti nei limiti delle rispettive entrate in termini globali non rispecchia esattamente le situazioni locali.

Infatti, da un esame analitico, per singolo ente, può ricavarsi che, nel 1983, in termini di cassa, le seguenti amministrazioni provinciali avevano effettuato pagamenti in eccedenza rispetto alle riscossioni: Asti, Vercelli, Milano, Venezia, Trieste, Ferrara, Siena, Perugia, Pesaro-Urbino, Rieti, Aquila, Caserta, Napoli, Potenza, Catanzaro, Cosenza, Agrigento, Palermo, Ragusa, Cagliari, Sassari.

Nel 1984, si riscontra un riequilibrio con riferimento ai seguenti enti: Asti, Vercelli, Milano, Venezia (parziale), Trieste, Ferrara, Perugia, Pesaro-Urbino, Rieti, Aquila, Caserta, Potenza, Catanzaro, Cosenza, Palermo, Ragusa; mentre trova conferma il trend negativo con riguardo alle Amministrazioni provinciali di Siena, Napoli, Agrigento, Cagliari.

Nel 1985, le Province di Siena, Agrigento e Ca-

gliari riacquistano stabilità tenendo in rilievo le risultanze totali del triennio in esame.

Disavanzi verificatosi nel 1984 trovano compensazione durante il 1985 nelle gestioni delle amministrazioni provinciali di Sondrio, Gorizia, Genova, Modena, Parma, Grosseto, Frosinone, Latina; disavanzi verificatisi nel 1985 vengono finanziati da attivi degli anni precedenti nell'ambito delle Province di Piacenza, Termini, Isernia, Bari, Brindisi, Catanzaro, Reggio Calabria.

AMMINISTRAZIONI COMUNALI  
(in miliardi)

1983	1984	1985
18.049	20.726	23.942

Si osserva, preliminarmente, una lievitazione della spesa corrente in termini globali: dal 1983 al 1984, del 14,83%; dal 1984 al 1985, del 15,51%; dal 1983 al 1985, del 32,65%.

In termini di cassa le spese sono state, complessivamente contenute nei limiti delle entrate.

Queste ultime hanno superato, in percentuale, le prime: nel 1983, del 7,05%; nel 1984, del 10,15%; nel 1985, del 6,57%.

Il contenimento delle spese nei limiti delle entrate in termini globali non esime dal riscontrare ipotesi di devianza che riguardano, nel 1983, i dati aggregati concernenti le amministrazioni dei Comuni ubicati nelle Regioni Lazio, Molise, Campania, Calabria.

Nel 1984 può evidenziarsi un riequilibrio in ordine agli enti delle regioni Lazio e Campania; mentre rimane fermo il trend negativo di Molise e Calabria ed emerge una situazione di disavanzo nell'ambito delle regioni Friuli, Umbria, Marche, Basilicata; disavanzi che trovano compensazione negli anni 1983 e 1985 per gli enti di Friuli, Umbria e Marche.

Disavanzi nei dati aggregati, per il 1985, degli enti inclusi nelle regioni Val d'Aosta, Toscana, Lazio, sono finanziati da attivi degli anni precedenti.

A conclusione della disamina dei dati del triennio occorre sottolineare le gestioni passive degli enti siti nelle regioni Molise (con complessive entrate per 137,2 miliardi e spese per 145,3 miliardi), Basilicata (che a fronte di riscossioni per 37,7 miliardi ha ef-

fettuato pagamenti per 38,3 miliardi) e Calabria (che ha speso 1.092 miliardi, avendo incassato 1.005 miliardi).

## 2.- Entrate proprie nel quadro delle entrate correnti

2.1. Aggiornamento dati 1984 (competenza). Preliminarmente si espongono i dati globali 1984 in termini di competenza delle entrate proprie di Province e Comuni ad integrazione di quelli parziali indicati nella precedente relazione (vedere anche prospetti già richiamati).

A) - Amministrazioni provinciali. (89 su 92 enti)

Per tali enti le entrate proprie risultano pari a 529 md e cioè il 12,46% delle entrate correnti accertate (4.239 md): i dati stessi evidenziano altresì l'incidenza percentuale delle singole entrate sul totale delle entrate correnti (5,69% per le tributarie e 6,77% per le extratributarie).

Sotto il profilo demografico le entrate tributarie

oscillano tra il 5,43% per gli enti della terza fascia ed il 7,19% per quelli della quarta fascia, le extratributarie tra il 4,74% (prima fascia) e l'8,40% (seconda fascia).

Sotto il profilo regionale le entrate tributarie oscillano tra il 2,01% della Calabria e l'11,62% della Lombardia, quelle extratributarie tra l'1,03% (Campania) ed il 14,20% (Lazio).

Il tasso di realizzazione di tali accertamenti risulta pari al 71,22% per le tributarie ed al 67,29% per le extratributarie.

Per quanto concerne la gestione dei residui, questi al 31 dicembre 1984 ammontano a 124 md per le tributarie ed a 314 md per le extratributarie. Sotto il profilo demografico tali residui oscillano, per le tributarie tra i 12 md (prima fascia) ed i 58 md (terza fascia), per le extratributarie tra i 23 md (prima fascia) ed i 176 md (terza fascia); sotto il profilo regionale tra 1 md (Umbria e Basilicata) ed i 18 md (Campania) per le tributarie e tra 2 md (Molise) e 49 md (Campania) per le extratributarie.

B) - Amministrazioni comunali. (1.100 su 1.230 enti)

Per tali enti le entrate proprie risultano pari a

6.390 md e cioè il 27,16% delle entrate correnti accertate (23.526 md) e l'incidenza percentuale sul totale delle entrate correnti è del 12,92% per le tributarie e del 14,24% per le extratributarie.

Sotto il profilo demografico le tributarie oscillano tra il 9,50% per gli enti dell'11<sup>a</sup> classe ed il 16,58% per i Comuni della 10<sup>a</sup> classe, le extratributarie tra l'11,65% per gli enti della 10<sup>a</sup> classe ed il 18,63% per quelli della 6<sup>a</sup> classe.

Sotto il profilo regionale le entrate tributarie oscillano tra il 5,73% della Campania e il 19,87% del Veneto, quelle extratributarie tra il 4,38% (Sicilia) ed il 23,13% (Trentino A.A.)

Il tasso di realizzazione di tali accertamenti risulta pari al 83,53% per le tributarie ed al 64,51% per le extratributarie.

La gestione dei residui al 31 dicembre 1984 è caratterizzata da un ammontare complessivo di 2.495 md, di cui 712 md riferiti alle tributarie e 1.783 md alle extratributarie. Sotto il profilo demografico tali residui oscillano per le tributarie tra i 70 md per gli enti della 8<sup>a</sup> classe ed i 164 md per quelli della 7<sup>a</sup> classe, per le extratributarie tra i 57 md (5<sup>a</sup> classe)

ed i 750 md (11<sup>a</sup> classe); sotto il profilo regionale tra 1 md (Molise) ed 87 md (Campania) per le tributarie e tra 1 md (Molise) e 474 md (Lazio) per le extratributarie.

I dati globali ora esposti confermano di massima le linee di tendenza - già evidenziate nella precedente relazione e relative ad un numero limitato di enti - in tema di gestione delle entrate proprie per il 1984.

2.2. Analisi dei dati 1983/85 (cassa). Quest'anno - ultimo del triennio considerato dalla legge n. 131 del 1983 - è stato possibile tracciare il quadro generale dei fenomeni relativi alle entrate proprie e verificare se le linee di tendenza manifestatesi nel 1983 e nel 1984 - su cui si è già riferito al Parlamento - hanno continuato a muoversi anche per il 1985 nella stessa direzione, ovvero se hanno subito delle variazioni.

Preliminarmente, però, devesi precisare che , mentre i dati di competenza concernenti le entrate proprie dei primi due dei tre anni ora in esame sono stati posti tempestivamente nella disponibilità della Sezione, per il 1985 la Sezione stessa si è potuta avvalere in

tempo utile, per la redazione del proprio referto, come già riferito, soltanto dei dati riguardanti le riscossioni ed i pagamenti; dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Pertanto, per ovvie ragioni di omogeneità di valori e di attendibilità di risultati, le indagini del settore di specie sono state condotte su quegli aspetti che sono tipici dei movimenti di cassa; vale a dire, su quelle operazioni che hanno riguardato fenomeni aventi diretta ed immediata connessione con la liquidità e, quindi, con la disponibilità di numerario. Tanto per le Province, quanto per i Comuni.

E gli enti, sia dell'uno che dell'altro tipo, sono stati trattati contemporaneamente - ancorchè in ambiti separati - e non in capitoli diversi, come invece era stato fatto nell'anno precedente.

Sono stati inoltre ricavati dei quadri riassuntivi, nei quali sono esposti i dati relativi alle entrate proprie di quasi tutti gli enti locali (89 Province su 92 e 1.107 Comuni su 1.230), e le percentuali d'incidenza rispetto al totale delle entrate correnti.

Nell'ambito delle entrate proprie sono state prese in considerazione anche le due singole componenti delle



stesse, cioè le entrate tributarie e quelle extratributarie, raffrontate anch'esse con il totale relativo alla parte corrente attiva. Il tutto riferito all'arco di tempo compreso fra il 1983 e il 1985, in guisa di avere un "trend" triennale riguardante quasi l'intero universo delle Province e dei Comuni.

Ne è risultata una serie storica completa, suscettiva d'essere proseguita anche per gli anni a venire.

La rappresentazione dell'andamento delle entrate proprie, però, non è stata effettuata avendo soltanto riguardo ai titoli, ma si è anche operato scendendo via via alle singole categorie, per trarne elementi più dettagliati di valutazione, settore per settore. Come ad esempio quelli relativi alla vendita di beni e servizi e ai redditi e proventi patrimoniali. Non solo, ma l'esame stesso è stato condotto provvedendo ad aggregare i dati per vaste aree geografiche, tenendo conto altresì di tutte le possibili percentuali d'incidenza.

I valori registrati e le diverse percentuali ottenute sono esposti nei prospetti già richiamati.

In questa sede, comunque, si evidenziano i dati globali ed i fenomeni più significativi.

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

In miliardi di lire	1983			1984			1985		
	Val. ass.	% sulle en.prop.	% sulle en.corr.	Val. ass.	% sulle en.prop.	% sulle en.corr.	Val. ass.	% sulle en.prop.	% sulle en.corr.
	ENTRATE PROPRIE:								
Entrate tribut.	154	36,11	4,54	383	54,91	9,38	376	51,72	7,58
Entrate extratrib.	272	63,89	8,04	315	45,09	7,70	351	48,28	7,08
TOTALI	426	100,00	12,58	698	100,00	17,08	727	100,00	14,66

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

In miliardi di lire	1983			1984			1985		
	Val. ass.	% sulle en.prop.	% sulle en.corr.	Val. ass.	% sulle en.prop.	% sulle en.corr.	Val. ass.	% sulle en.prop.	% sulle en.corr.
	ENTRATE PROPRIE:								
Entrate tribut.	3.429	54,34	17,75	3.490	47,76	15,29	3.041	39,69	11,92
Entrate extratrib.	2.881	45,66	14,91	3.818	52,24	16,72	4.621	60,31	18,11
TOTALI	6.310	100,00	32,66	7.308	100,00	32,01	7.662	100,00	30,03

Dai suindicati prospetti - come del resto è stato evidenziato nel precedente paragrafo 1.1. - è possibile constatare che nei tre anni compresi fra il 1983 e il 1985 si è verificato, pur con qualche oscillazione, un aumento delle entrate proprie delle Province, sia in termini assoluti che in termini d'incidenza percentuale sul complesso delle entrate correnti. Non altrettanto è avvenuto per i Comuni con più di ottomila abitanti, per i quali si è registrata, invece, una leggera flessione.

Infatti, per le Province le entrate proprie sono passate, rispetto alle entrate correnti, dal 12,58% nel 1983 al 14,66% nel 1985, dopo aver toccato la punta massima del 17,08% nel 1984; per i Comuni la flessione è stata costante e di circa due punti nello stesso periodo: si è passati, cioè, dal 32,66% al 30,03%.

Su tale flessione, però, hanno diversamente inciso le entrate tributarie ed extratributarie. Infatti, mentre le prime hanno segnato una diminuzione, passando - sempre rispetto al totale, delle entrate correnti - dal 17,75% del 1983 all'11,92% del 1985; le seconde, invece, hanno registrato un incremento, aumentando di quasi quattro punti la propria incidenza percentuale, che nel 1983 era del 14,91%. Salvo successivi approfondimenti

sulla consistenza percentuale della categoria 6° del titolo III.

Su siffatto andamento sembrano avere influito in certa misura anche le disposizioni contenute nel VI comma dell'art. 6 della legge n. 131 del 1983, che hanno imposto agli enti l'obbligo di provvedere alla copertura - con aliquote non inferiori al 22%, al 27% e al 30%, rispettivamente, nei tre anni dal 1983 al 1985 - del costo dei servizi pubblici a domanda individuale.

Scendendo ad esaminare più in particolare il settore delle entrate proprie delle Province, aggregate in ambiti regionali, è possibile constatare che - pur nella tendenza all'aumento come avanti indicata - si è registrata una diversa incidenza rispetto alle entrate correnti. Infatti, mentre le Province del Piemonte, della Lombardia, del Veneto, del Friuli-Venezia Giulia e della Liguria hanno riscosso entrate in misura decisamente superiore alla media nazionale, per quelle del Molise, della Campania, della Basilicata, della Calabria e della Sardegna, i risultati sono stati di segno completamente opposto.

Osservando, inoltre, il fenomeno in termini di aree geografiche maggiori, si è constatato che le dif-

ferenze fra il Centro-Nord e il Sud-Isole sono state di circa 4 punti nel 1983, 8 punti nel 1984 e 9 punti nel 1985. Il tutto a vantaggio dell'area settentrionale.

Per quanto concerne il rapporto fra le entrate tributarie e le entrate correnti, mentre le Province della Lombardia e del Veneto hanno riscosso entrate nettamente superiori alla media nazionale, per quelle della Puglia, della Basilicata, della Calabria e della Sardegna i risultati toccano le punte minime.

Anche per le due grandi aree, come sopra indicate, il rapporto è risultato sperequato per difetto a svantaggio del Mezzogiorno, che nei tre anni considerati ha avuto, rispettivamente, 3 punti, 3 punti ancora e 5 punti percentuali in meno rispetto all'area Centro-Nord.

Per quanto riguarda il rapporto fra le entrate extratributarie e le entrate correnti, mentre le Province del Piemonte, del Veneto, del Friuli-Venezia Giulia e della Liguria hanno registrato entrate extratributarie decisamente superiori alla media nazionale, quelle dell'Abruzzo, del Molise, della Campania, della Calabria e della Sicilia hanno presentato risultati che dalla media generale si discostano non poco, e in senso

negativo.

Anche qui il divario tra il Nord e il Mezzogiorno è stato netto, e a tutto vantaggio del primo per una differenza che, per l'arco di tempo 1983-1985, è stata, rispettivamente, di 1 punto, di 5 punti e di 5 punti ancora.

Circa le amministrazioni comunali, si è registrato - come è stato precisato sopra - una complessiva flessione di 6 punti delle entrate tributarie rispetto alle entrate correnti. Ciò, però, non è avvenuto in maniera uniforme nè avendo riguardo alle diverse regioni del territorio nazionale, nè considerando i Comuni delle differenti classi. Infatti, per quanto riguarda i Comuni aggregati in ambito regionale, quelli delle Marche hanno manifestato una tendenza in aumento per gli anni 1983 e 1984, e un' accentuata diminuzione per il 1985; il fenomeno inverso si è verificato per quelli della Basilicata e della Calabria, mentre per quelli della Sicilia la tendenza all'aumento è stata costante.

Per quanto riguarda i Comuni delle diverse fasce, la tendenza è stata confermata in generale e costante diminuzione tranne per quelli della 5<sup>a</sup> classe, per i quali ad un aumento nel 1984 si è sostituito un anda-

mento in diminuzione nel 1985.

Sempre per le amministrazioni comunali, le entrate extratributarie hanno registrato - come avanti precisato - una generale tendenza all'aumento rispetto alle entrate correnti; aumento che è stato di 2 punti nel 1983, e si è mantenuto uniforme nei due anni successivi.

Tale uniformità, riscontrata in ambito nazionale, si è manifestata con diverse oscillazioni nelle singole regioni: la Lombardia, la Campania, la Puglia e la Calabria hanno infatti registrato una costante flessione, con la particolarità che, mentre per la Lombardia la flessione si è arrestata al 18,64% (che ha costituito il punto minimo d'incidenza delle entrate extratributarie rispetto alle entrate correnti), per le ultime tre regioni si è fermata su valori compresi fra il 5,14% e il 3,36%; valori tutti che si discostano in ogni caso da quelli delle due diverse aree nelle quali le quattro regioni in questione si collocano: il Centro-Nord con il 22,93% e il Sud-Isole con il 5,38%.

Per quanto concerne le entrate extratributarie in relazione alle fasce demografiche dei Comuni, si è verificata nel 1985 un'inversione di tendenza in senso

diminutivo per le amministrazioni comunali della 5<sup>^</sup> e della 7<sup>^</sup> classe, mentre é rimasta in costante diminuzione per tutti e tre gli anni la linea di tendenza registrata dai Comuni dell'11<sup>^</sup> classe.

Considerando infine le due fondamentali poste delle entrate extratributarie, rappresentate dai redditi e proventi patrimoniali e dalla vendita di beni e servizi, deve si far notare, per quanto riguarda le Province, la conferma - pur con una leggera flessione nel 1984 - della tendenza in aumento, già registrata per il totale delle entrate proprie.

Per i Comuni, la tendenza all'aumento è stata più marcata ed è andata consolidandosi da un anno all'altro.

Delle due poste sopra considerate, quella che maggiormente ha inciso in senso positivo è stata la vendita di beni e servizi.

Siffatte situazioni si possono evincere dai due seguenti prospetti, che riguardano separatamente le Province ed i Comuni.



AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

In miliardi di lire	1983			1984			1985		
	Val. ass.	% sulle en.extra tributar.	% sulle en.prop.	Val. ass.	% sulle en.extra tributar.	% sulle en.prop.	Val. ass.	% sulle en.extra tributar.	% sulle en.prop.
Redditi e proventi patrimoniali	65	23,76	15,18	44	13,98	6,30	76	21,60	10,43
Vendita di beni e servizi	22	8,05	5,14	25	7,88	3,55	61	17,38	8,39
TOTALI	87	31,81	20,32	69	21,86	9,85	137	38,98	18,82

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

In miliardi di lire	1983			1984			1985		
	Val. ass.	% sulle en.extra tributar.	% sulle en.prop.	Val. ass.	% sulle en.extra tributar.	% sulle en.prop.	Val. ass.	% sulle en.extra tributar.	% sulle en.prop.
Redditi e proventi patrimoniali	508	17,63	8,05	593	15,55	8,12	565	12,24	7,38
Vendita di beni e servizi	1.481	51,38	23,46	2.026	53,06	27,72	2.678	57,95	34,95
TOTALI	1.989	69,01	31,51	2.619	68,61	35,84	3.243	70,19	42,33

Per quanto riguarda le aggregazioni delle amministrazioni provinciali per regioni, si osserva che le entrate per la vendita di beni e servizi - pur nella tendenza all'aumento nel periodo che va dal 1983 al 1985 - hanno inciso sulle entrate proprie in misura differenziata sia nelle diverse regioni, sia nelle due grandi aree del Centro-Nord e Sud-Isole, risultando avvantaggiate in entrambi i raffronti le zone settentrionali. Analogo é stato l'andamento per le entrate da redditi e proventi patrimoniali.

Non diversamente il fenomeno si é verificato per i Comuni. Per questi ultimi deve anzitutto evidenziare una maggiore incidenza (più del triplo) delle entrate per la vendita di beni e servizi raffrontata a quelle provenienti da redditi e proventi patrimoniali.

Occorre comunque anche qui sottolineare che, mentre le seconde hanno registrato un andamento lievemente oscillante intorno al medesimo livello, le prime invece hanno presentato una costante tendenza all'aumento, passando da 1.989 miliardi nel 1983 a 2.619 nel 1984, per toccare i 3.243 miliardi nel 1985.

Le entrate per la vendita di beni e servizi, rapportate alle entrate proprie, hanno inciso al Centro-

Nord in maniera molto più marcata rispetto al Sud-Isole.

Le punte massime si sono registrate in Toscana, Umbria e Marche, mentre le punte minime si sono avute in Campania, Puglia e Sicilia.

Per quanto riguarda le classi demografiche, sono stati i Comuni della 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> classe a presentare un'incidenza percentuale maggiore, mentre quelli della 10<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> classe hanno toccato le punte più basse.

Le entrate per redditi e proventi patrimoniali, rapportate alle entrate proprie, hanno inciso al Centro-Nord in maniera molto più netta rispetto al Sud-Isole. Le punte massime si sono verificate in Liguria e Lazio, mentre quelle minime hanno riguardato il Molise e la Sardegna.

Per quanto concerne, inoltre, le classi demografiche, sono stati i Comuni dell'8<sup>a</sup> e dell'11<sup>a</sup> classe quelli che hanno registrato un'incidenza percentuale maggiore, mentre quelli della 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> classe si sono attestati sulle percentuali più basse.

2.3. Brevi note in tema di autonomia impositiva. Dal-

l'esame sulla gestione dei principali tributi locali e dei relativi risultati nelle Province e nei Comuni con più di ottomila abitanti, nonché dal fallito tentativo fino ad oggi d'introdurre una tassa per i servizi comunali (TASCO) - argomento, già oggetto di referto per il 1984 - si riassumono, a conclusione del triennio considerato dalla legge n. 131 del 1983, alcune considerazioni di fondo su modalità e limiti per la realizzazione di una possibile forma di autonomia impositiva da accordare agli enti locali.

Trattasi di un problema che è strettamente connesso all'altro - già avviato a soluzione - relativo al coordinamento della finanza statale con quella di Regioni, Province e Comuni.

La questione non riguarda l'opportunità se l'autonomia impositiva debba o meno esser concessa - essendo codesto un problema di natura squisitamente politica - bensì i limiti perimetrali della stessa e le modalità del suo esercizio.

Non può comunque sottacersi che la legislazione degli anni più recenti è nel senso di consentire a Province e Comuni di avere maggiori tributi propri. Non solo, ma spinge nella stessa direzione anche la conven-

zione sulla Carta europea delle autonomie locali - in via di ratifica - stipulata dagli stati membri del Consiglio d'Europa.

Orbene, i provvedimenti legislativi che volessero risolvere il problema relativo all'autonomia impositiva in aderenza alla linea sopra indicata - e che, per altro verso, risulta immanente, se non chiaramente esplicitata, nell'ordito costituzionale - si ritiene dovrebbero tener conto anche delle seguenti esigenze:

- a) - l'introduzione legislativa di nuovi tributi locali dovrebbe essere preceduta da una fase di analisi di fattibilità; vale a dire, da una fase nella quale siano valutati non solo i prevedibili gettiti, ma anche gli effetti riflessi dei tributi stessi;
- b) - pur nella considerazione dell'aspetto quantitativo globale del gettito, particolare attenzione occorrerebbe attribuire anche alla sua distribuzione geografica;
- c) - ogni nuovo tributo dovrebbe esser coordinato per oggetto d'imposizione, modalità di esazione ed entità di gettito, sia con l'area impositiva statale, sia con quelle degli altri enti operanti in

ambito locale;

- d) - nella perimetrazione di tali aree bisognerebbe tener in debito conto gli effetti sull'andamento del sistema fiscale generale.

Un particolare rilievo assume, inoltre, il connesso problema relativo alla questione se i nuovi tributi locali debbano sostituire quote di trasferimento gravanti sul bilancio dello Stato, ovvero se a queste essi siano da aggiungersi. In quest'ultima ipotesi occorrerebbe stabilire la misura del relativo rapporto.

Trattasi, comunque, di una scelta di natura prettamente politica, che impinge direttamente sull'entità della pressione fiscale.

Tale scelta, anche se più coerente con il sistema delle autonomie voluto dalla Costituzione, si appalesa di non facile attuazione nell'attuale peso assunto dalla finanza pubblica generale; per cui quella locale, considerati i tributi propri e le quote di trasferimento, non pare possa essere di molto modificabile nella sua globalità, senza correlativamente far aumentare la pressione fiscale.

L'orientamento più seguito pare sia nel senso di accrescere, sì, le entrate proprie, ma con un congela-

mento contestuale dei trasferimenti. Il risultato si risolverebbe in un correttivo del carattere di finanza derivata degli enti locali e, ciò che forse più conta, in un sistema di relativa maggiore autonomia degli enti stessi, i quali assumerebbero peraltro una posizione più responsabile nella gestione delle risorse, ripristinandosi un rapporto diretto fra amministratori e cittadini.

Un altro problema da risolvere riguarda l'entità della eventuale riduzione dei trasferimenti, cui far corrispondere l'incremento delle entrate proprie.

Ciò non dovrebbe avvenire in forma rigida e automatica, perchè occorrerebbe comunque assicurare agli Enti il mantenimento di un certo livello delle entrate e, quindi, garantire una regolare erogazione dei servizi.

Si ritiene pertanto che l'introduzione del nuovo sistema, normativamente disciplinato, dovrebbe avvenire con gradualità, in un processo di trasformazione quanto meno di medio periodo affinché gli enti locali possano programmare la loro attività avendo precisi punti di riferimento legislativi e finanziari.

3.- Entrate derivate: trasferimenti statali e regionali

3.1. Aggiornamento dai dati 1984 (competenza). Preliminarmente si espongono i dati globali 1984 - in termini di competenza - relativi ai trasferimenti statali e regionali, ad integrazione di quelli parziali forniti con la precedente relazione (vedere anche prospetti già richiamati).

A) - Trasferimenti statali

Per le amministrazioni provinciali tali risorse risultano pari a 3.164 md, e cioè il 74,64% delle entrate correnti accertate (4.239 md). I dati stessi evidenziano altresì l'incidenza percentuale di tali entrate sul totale delle entrate correnti sia sotto il profilo demografico (minimo 68,78% per gli enti della terza fascia e massimo 81,14% per quelli della quarta fascia) che sotto il profilo regionale (minimo 48,73% per le Province della Puglia e massimo 91,03% per quelle del Molise).

Per le amministrazioni comunali i trasferimenti statali risultano pari a 14.965 md, e cioè il 63,61%



delle entrate correnti accertate (23.526 md). I dati stessi pongono altresì in rilievo l'incidenza percentuale di tali entrate sul totale delle entrate correnti (63,61%) sia sotto il profilo demografico (minimo 59,56% per gli enti della 5<sup>a</sup> classe e massimo del 68,48% per quelli della 10<sup>a</sup> classe) che sotto il profilo regionale (minimo del 22,93% in Trentino A.A. e massimo del 77,87% in Basilicata).

Il tasso di realizzazione di tali accertamenti risulta pari al 61,27% per le Province ed al 65,55% per i Comuni.

Per quanto concerne la gestione dei residui, questi al 31 dicembre 1984 ammontano per le amministrazioni provinciali a 1.610 miliardi - in prevalenza derivanti dalla competenza, e comprensivi dei residui relativi ai trasferimenti regionali - ed oscillano sotto il profilo demografico tra i 369 md degli enti della quarta fascia e i 796 md per quelli della terza fascia; sotto il profilo regionale tra i 12 md del Molise ed i 228 md della Campania.

Per quanto riguarda la gestione dei residui delle amministrazioni comunali, i dati evidenziano al 31 dicembre 1984 un ammontare complessivo di 7.311 md - in

prevalenza derivanti dalla competenza ed egualmente comprensivi dei residui relativi ai trasferimenti regionali - con oscillazioni sotto il profilo demografico tra i 2.842 md per gli enti dell'11<sup>a</sup> classe ed i 195 md per quelli della 5<sup>a</sup> classe; sotto il profilo regionale tra i 2.095 (Lombardia) ed i 3 md (Molise).

B) - Trasferimenti regionali

Per le Province tali risorse ammontano a 535 md cioè il 12,59% delle entrate correnti accertate (4.239 md) ed oscillano sotto il profilo demografico tra il 4,82% per gli enti della quarta fascia ed il 18,53% per quelli della terza fascia; sotto il profilo regionale tra un minimo dell'1,22% (Liguria) ed un massimo del 41,79% (Puglia).

Per i Comuni i trasferimenti regionali ammontano a 2.084 md e cioè l'8,86% delle entrate correnti accertate (23.526 md) con oscillazioni sotto il profilo demografico tra il 3,17% per gli enti della 10<sup>a</sup> classe ed il 15,54% per quelli dell'11<sup>a</sup> classe; sotto il profilo regionale tra l'1,28% della Toscana ed il 27,43% del Trentino A.A., regione quest'ultima che ha contemporaneamente registrato la minore incidenza dei trasferimenti statali.

Il tasso di realizzazione di tali accertamenti risulta pari al 70,54% per le amministrazioni provinciali ed al 61,54% per le amministrazioni comunali.

I dati globali ora esposti confermano di massima le linee di tendenza - già evidenziate nella precedente relazione e relative ad un numero limitato di enti - in tema di gestione delle entrate derivate 1984.

### 3.2. Analisi dei trasferimenti statali 1983/85 (cassa).

Va ricordato preliminarmente che per il 1985 competono agli Enti locali contributi ordinari, di consolidamento, straordinari (per i soli Comuni), perequativi, per concorso negli oneri per l'ammortamento mutui contratti nel 1984 e per il saldo degli oneri per l'ammortamento dei mutui contratti nel 1983: ciò nel contesto normativo - sostanzialmente analogo a quello del 1984 - previsto dagli articoli 2 bis, 4 bis e 4 ter della citata legge n. 131 del 1983 con le modifiche introdotte dall'art. 6 della legge n. 887 del 1984 in tema di riparto delle risorse a Province e Comuni (5).

I dati di seguito esposti - secondo la metodologia

---

(5) Sull'argomento cfr. anche: relazione sulla gestione finanziaria 1984 degli enti locali, pagg. 177 e segg., e pagg. 307 e segg.

seguita per la gestione di parte corrente - sono quelli di cassa forniti dal Ministero del tesoro, Ragioneria Generale dello Stato, e riguardano il triennio 1983/85: le relative elaborazioni, predisposte su basi omogenee, consentono una visione uniforme dell'andamento dei trasferimenti statali nel periodo considerato (6)

Secondo tale fonte la gestione delle risorse assegnate dallo Stato nel triennio può così sintetizzarsi (vedere anche prospetti avanti indicati):

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

1983	1984	1985
md. 2.431	md. 2.853	md. 3.868

Il complesso delle risorse trasferite nel 1985 è quindi notevolmente superiore al tasso di inflazione

---

(6) I dati di cassa non prevedono - a differenza dei certificati sui conti consuntivi che hanno rappresentato la base per le elaborazioni 1984 - la distinzione tra contributi ordinari, perequativi e per ammortamento mutui: pertanto l'analisi dei trasferimenti statali è stata condotta sul complesso delle risorse assegnate annualmente agli enti.

programmato, e precisamente pari al 17,35%, rispetto al 1984, ed alla scadenza del triennio le dotazioni sono complessivamente aumentate del 59,11%.

Sotto il profilo regionale la distribuzione di tali risorse evidenzia - in assoluto - oscillazioni tra 312 md degli enti della Lombardia e 25 md per le amministrazioni provinciali del Molise, con punte intermedie registrate promiscuamente da enti del Centro-Nord, del Sud e delle Isole. Tale linea di tendenza risulta confermata sia per il 1984 (Lombardia 382 md, Molise 18 md) che per il 1985 (rispettivamente, 436 e 32 md).

Ove si considerino, invece, i trasferimenti sotto il profilo delle variazioni percentuali, sempre nell'ambito regionale, può rilevarsi che le maggiori variazioni nel 1984, rispetto all'esercizio precedente, sono state registrate - in prevalenza - al Sud e nelle Isole, con punte massime in Campania (67,48%) e Sicilia (49,11%) e minime in Emilia-Romagna (4,23%) e Toscana (3,61%). La linea di tendenza ora esposta risulta confermata sia per il 1985 - con variazioni percentuali più significative in Molise (83,41%) ed in Campania (65,19%), e meno rilevanti nelle Marche (9,39%) - sia per quanto concerne le variazioni percen-

tuali 1983/85 che registrano sempre incrementi maggiori in favore di enti di regioni meridionali (Campania 176,67%) rispetto ad enti di regioni del Centro-Nord (Marche 22,90%).

I dati ora indicati evidenziano che, a seguito del riparto del fondo perequativo, sono risultate favorite le amministrazioni del Sud e delle Isole, fornite originariamente di dotazioni notevolmente inferiori a quelle del Centro-Nord, a conferma della linea di tendenza, - già segnalata nella precedente relazione - che associa mediamente incrementi di risorse elevate a dotazioni modeste e viceversa.

Tale linea di tendenza risulta confermata per il 1985 anche sotto il profilo demografico, che evidenzia sovradotazione di risorse erariali procapite per le Province del Sud e delle isole con popolazione inferiore ai 400.000 abitanti rispetto agli enti di maggiore dimensione, mentre questi ultimi registrano un tasso di espansione globale (8,3%) nettamente superiore a quello delle analoghe Province del Centro-Nord (7,4%).

Può quindi concludersi affermando che le amministrazioni provinciali del Sud e delle Isole risultano nel complesso maggiormente premiate nel 1985 sia in

termini di dotazioni pro capite globali sia in termini di tasso di espansione (7).

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

1983	1984	1985
11.597 md	13.751 md	15.864 md

I dati esposti evidenziano che l'incremento globale delle risorse statali trasferite nel 1985, rispetto al 1984, è notevolmente superiore al tasso di inflazione programmato (7%) e precisamente pari al 18,57% e che alla scadenza del triennio tali risorse sono complessivamente aumentate del 36,79%.

L'analisi dei dati stessi sotto il profilo regionale e per classi demografiche pone in rilievo i seguenti aspetti (vedere anche prospetti avanti richiamati).

Sotto il profilo regionale nel 1983 hanno beneficiato - in assoluto - di maggiori risorse, nell'ordine, i Comuni della Lombardia (1.794 md), del Lazio (1.285

---

(7) Sull'argomento cfr. anche: "Rapporto del Ministero dell'Interno sui trasferimenti finanziari 1985 dello Stato agli enti locali" pagg. 46 e segg.

md), della Campania (1.100 md) e della Sicilia (1.099 md); agli ultimi posti risultano gli enti della Basilicata (82 md), del Trentino A.A. (38 md) e del Molise (24 md). Per il 1984 i maggiori beneficiari sono sempre i Comuni della Lombardia (2.064 md), del Lazio (1.875 md) e della Campania (1.787 md) mentre agli ultimi posti della graduatoria figurano gli stessi enti dell'anno precedente: Basilicata, Trentino A.A. e Molise, rispettivamente con 91, 32 e 28 md. Per il 1985 la situazione non è mutata: maggiori beneficiari i Comuni della Lombardia (2.532 md), del Lazio (2.068 md) e della Campania (1.881 md), minori beneficiari agli enti del Trentino A.A. (42 md) e del Molise (34 md).

I dati stessi evidenziano quindi - in assoluto - una distribuzione di risorse non uniforme che favorisce indistintamente sia enti del Centro-Nord che enti del Sud e delle Isole, analogamente a quanto già rilevato per le amministrazioni provinciali.

Differente il riparto dei trasferimenti statali sotto il profilo delle variazioni percentuali, sempre nell'ambito regionale, nell'arco del triennio.

Come può rilevarsi dai prospetti inseriti nel volume degli allegati, le maggiori variazioni percentua-



li, nel 1984 rispetto al 1983, sono state registrate in prevalenza dalle amministrazioni del Sud e delle Isole, con punte massime del 164,96% in Calabria e del 162,52% in Campania e minime nel Trentino A.A. (84,27%).

linea di tendenza risulta confermata sia per il 1985 - con variazioni percentuali più significative in Sicilia (160,11%) ed in Puglia (132,61%), e meno rilevanti in Liguria (45,44%) - sia per quanto riguarda le variazioni 1983/85 (massime in Calabria 181,30% e Campania 171,03%; minime in Liguria (53,43%) con un riparto che favorisce sempre i Comuni del Sud e delle Isole rispetto a quelli del Centro-Nord.

Il motivo principale di tale distribuzione dei trasferimenti statali nell'arco del triennio è da imputare principalmente - come già osservato per le amministrazioni provinciali - alla circostanza che gli enti del Sud e delle Isole risultano tuttora caratterizzati, sotto il profilo finanziario, da una dotazione complessiva di risorse decisamente inferiore alla media nazionale, e la linea di tendenza perequativa tende ad assicurare mediamente incrementi di risorse elevate a dotazioni modeste e viceversa.

Va in secondo luogo sottolineato - per il solo

1985 - che il blocco dei trasferimenti allo stesso livello del 1984 (art. 6, primo comma, della legge n. 887 del 1984) presupponeva l'ampliamento dell'autonomia impositiva degli enti per consentire di reperire localmente nuove risorse idonee a compensare il mancato aumento in termini reali dei trasferimenti stessi.

La mancata realizzazione della più ampia area di autonomia impositiva e la conseguente riduzione in termini reali di tali risorse hanno indotto il legislatore ad adottare un correttivo per il riparto dei trasferimenti (art. 6, sesto comma, della citata legge n. 887 del 1984), soprattutto in favore dei Comuni terremotati: in applicazione di tale disposizione, maggiori risorse sono quindi affluite al Comune di Napoli, agli altri capoluoghi della Campania, nonché in favore degli Enti della Basilicata (8).

Ove si considerino i trasferimenti statali sotto il profilo demografico, le variazioni percentuali alla scadenza del triennio indicano che i tassi di espansione globali delle risorse erariali per gli enti della 5<sup>^</sup>

---

(8) Secondo il citato rapporto del Ministero dell'interno sui trasferimenti finanziari 1985, dei 35,5 md prelevati dal fondo perequativo per gli enti terremotati circa 20 md sono affluiti ai Comuni della Campania (16,7 md in favore del Comune di Napoli) e 1,6 md alla amministrazione di Potenza.

(131,65%), 6<sup>^</sup> (136,44%), 7<sup>^</sup> (147,39%), 8<sup>^</sup> (141,06%) e 9<sup>^</sup> classe (145,06%) sono sempre nettamente più alti rispetto alle variazioni percentuali registrate dai Comuni della 10<sup>^</sup> (126,76%) e 11<sup>^</sup> classe (136,80%).

Può quindi concludersi affermando che sotto il profilo demografico la normativa triennale - grazie al riparto del fondo perequativo - ha consentito di potenziare le risorse dei piccoli Comuni, originariamente meno dotati, rispetto ai Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti, già forniti di maggiori dotazioni: tale linea di tendenza è risultata più marcata per il Centro-Nord - per quanto concerne i Comuni della 10<sup>^</sup> e 11<sup>^</sup> classe - rispetto al Sud ed alle Isole.

Le esposte indicazioni in tema di trasferimenti statali inducono - alla scadenza del triennio - a talune riflessioni. Il problema principale degli enti locali rispetto alle loro finanze è stato finora affrontato (e parzialmente risolto) sulla base di parametri obiettivi finalizzati al risanamento delle sperequazioni di risorse ed al conseguente allineamento completo, per ogni ente, alla media nazionale di ciascuna fascia o classe demografica: non vi è dubbio, quindi, che l'ado-

zione dei criteri fissati dalla normativa triennale rappresenti il definitivo abbandono del sistema a piè di lista e del ripiano automatico dei bilanci deficitari.

Tuttavia non può ignorarsi che i trasferimenti ordinari (artt. 2 e 2 bis della citata legge n. 131 del 1983) sono caratterizzati da una prevalente rigidità, in quanto gli stessi risultano ancorati in pratica alle assegnazioni del 1982, e perciò la loro misura è rimasta fissata per tutto l'arco del triennio - salvo il correttivo introdotto per il 1985 dal richiamato art. 6, sesto comma, della legge n. 887 del 1984 - su una base contributiva il cui valore reale è risultato notevolmente inferiore a quello dell'anno di riferimento. Pur tenuto conto che l'istituzione dei fondi perequativi, di cui agli artt. 4 bis e 4 ter della predetta legge n. 131 del 1983, ha consentito di far affluire agli enti una maggiore dotazione di risorse sulla base di parametri obiettivi attraverso il rinvio annuale alla legge finanziaria, il "quantum" di tali assegnazioni, comunicato agli enti negli ultimi mesi dell'anno precedente, non ha consentito di regola agli amministratori - sotto il profilo della programmazione triennale di

spesa - di acquisire sufficienti basi di certezza circa l'ammontare di tali risorse. Nè, per ovviare a tale rigidità - aggravata in termini di previsione di cassa dai possibili ritardi nella corresponsione delle rate - è risultata sufficiente l'utilizzazione (art. 3, ultimo comma) delle entrate a specifica destinazione per il pagamento di spese correnti.

In realtà, pur tenuti presenti i lodevoli risultati finora conseguiti in tema di perequazione, il problema della finanza locale non sembra possa trovare adeguata soluzione attraverso operazioni di "ingegneria finanziaria", ma deve trovare un'idonea collocazione nel più ampio quadro della riforma istituzionale delle autonomie locali in connessione con la riforma della finanza locale. L'interconnessione dei profili di autonomia finanziaria, autonomia impositiva e responsabilità istituzionale è testimoniata anche dall'esempio di altri grandi paesi europei che di recente hanno affrontato lo stesso tipo di problemi.

Ove non venga realizzata - in tempi brevi - tale interconnessione, mancheranno sempre agli amministratori la certezza delle risorse e la possibilità di programmazione, risulterà sempre più rilevante il fenomeno

degli oneri latenti per debiti fuori bilancio, aumenterà il numero degli enti in dissesto e, di riflesso, si aggraverà il disavanzo della finanza pubblica statale; ciò anche se non sono mancati, di recente, tentativi di fare emergere e quantificare i fenomeni stessi (9).

3.3. Analisi dei trasferimenti regionali 1983/85 (cassa). La normativa sui trasferimenti regionali 1985 - per le spese attinenti alle funzioni già esercitate dalle regioni ed attribuite a Province e Comuni dal D.P.R. n. 616 del 1977 - è identica a quella del 1984 (art. 8 bis della legge n. 131 del 1983), e pertanto si rinvia a quanto già ampiamente riferito in materia nella precedente relazione (10).

L'andamento gestionale di tali risorse può così sintetizzarsi alla scadenza del triennio 1983/85 (vede-

---

(9) Sull'argomento cfr. anche: Deliberazione n. 30 del 1986 ed i già citati artt. 1 bis della legge n. 488 del 1986 e 28 del D.L. n. 167 del 1987.

(10) Cfr. in particolare: relazione citata 1984, pagg. 190 e segg., pagg. 315 e segg.

re anche i prospetti avanti indicati):

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

1983	1984	1985
509 md	516 md	390 md

Da tali dati emerge quindi una netta flessione dei trasferimenti regionali 1985, rispetto all'anno precedente (-75,58%), ed un decremento globale di tali risorse alla scadenza del triennio pari al 76,62%.

Ove si considerino le risorse stesse in termini assoluti, può rilevarsi che per il 1983 sono state assegnate agli enti del Sud e delle Isole maggiori dotazioni rispetto alle amministrazioni del Centro-Nord (323 contro 186 md), ed analoga linea di tendenza risulta sia per il 1984 (380 contro 137 md) e per il 1985 (209 contro 180 md).

Sotto il profilo regionale, le variazioni percentuali nel 1984 rispetto all'esercizio precedente evidenziano invece incrementi soltanto per gli enti appartenenti al Veneto, Friuli V.G., Emilia Romagna, Umbria al centro-nord e per le amministrazioni della Puglia,

Calabria e Sicilia al Sud e nelle Isole. Per il 1985 gli incrementi percentuali hanno interessato un maggior numero di regioni al Centro-Nord (Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Lazio) mentre per il Sud e le Isole il numero delle regioni è rimasto immutato (Abruzzo, Molise e Sardegna).

Tutte le amministrazioni appartenenti alle altre regioni hanno invece registrato, nei due anni, decrementi percentuali. Tale andamento risulta confermato anche alla scadenza del triennio con incrementi percentuali che hanno interessato in prevalenza gli enti del Centro-Nord (Veneto, Friuli V.G., Emilia Romagna, Umbria e Marche) ed una sola regione al Sud (Abruzzo).

Può quindi concludersi affermando che la distribuzione di tali risorse - in termini di variazioni percentuali - ha favorito nell'arco del triennio le amministrazioni provinciali del Centro-Nord.

Tuttavia - come già riferito - l'andamento globale dei trasferimenti regionali, in termini assoluti, registra una netta flessione dal 1983 al 1985, sia pure lievemente attenuata nell'anno intermedio.

In proposito, pur tenuto conto delle particolari connotazioni della gestione di cassa e del fisiologico



ritardo con il quale vengono erogate tali risorse - ritardo sul quale sarà più ampiamente riferito nel prosieguo della presente esposizione - non risultano, allo stato degli atti, alla Sezione elementi che giustifichino il rilevante decremento di tali entrate.

La situazione ora esposta appare poi aggravata dalla considerazione che il citato art. 8 bis avrebbe dovuto garantire per il 1985 anche alle Province (e non soltanto, come si è verificato, ai Comuni) una assegnazione pari a quella dell'anno precedente incrementata da una percentuale pari al tasso di inflazione programmato.

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

1983	1984	1985
1.372 md.	1.621 md.	2.567 md.

L'incremento globale delle risorse trasferite nel 1985, rispetto all'anno precedente, è quindi pari al 18,14%, notevolmente superiore al tasso di inflazione programmato, ed alla scadenza del triennio i trasferimenti sono aumentati complessivamente dell'87,09%.

Sotto il profilo regionale nel 1983 - in assoluto - i trasferimenti più rilevanti sono stati conseguiti dagli enti del Lazio (486 md), della Sicilia (156 md), della Lombardia (131 md) e della Campania (103 md): agli ultimi posti della graduatoria risultano le amministrazioni comunali della Basilicata (8 md) e del Molise (3 md). Per il 1984 ai primi posti figurano gli enti del Lazio (534 md), della Campania (324 md), della Sicilia (170 md) e della Puglia (110 md) mentre i minori beneficiari sono i Comuni dell'Umbria (9 md), della Basilicata (7 md) e del Molise (5 md). Per il 1985 i trasferimenti più rilevanti appartengono invece alla Lombardia (840 md), al Lazio (603 md) ed alla Campania (316 md), mentre agli ultimi posti risultano sempre gli enti dell'Umbria, della Basilicata e del Molise rispettivamente con 10, 8 e 6 md.

Analogamente a quanto rilevato per i trasferimenti statali degli stessi enti, i dati evidenziano quindi - in assoluto - una linea di tendenza non uniforme che favorisce indistintamente sia enti del Centro-Nord che enti del Sud e delle Isole.

Le variazioni percentuali di tali risorse, sempre nell'ambito regionale, indicano che nel 1984, rispetto

all'anno precedente, le variazioni più rilevanti sono state di massima registrate da enti delle regioni meridionali e insulari (Campania 315,26%; Abruzzo 152,99%) mentre quelle meno significative appartengono ai Comuni del Centro-Nord con un minimo nelle Marche (67,45%): fanno eccezione le amministrazioni del Trentino A.A. (338,12%) regione quest'ultima - come già segnalato anche nella precedente relazione - che associa contemporaneamente i minori trasferimenti statali. Per il 1985 i dati stessi evidenziano una diversa linea di tendenza con variazioni percentuali più significative in Lombardia, Sardegna e Veneto (rispettivamente 869,67%, 173,28% e 167,22%) e meno rilevante in Calabria (60,82%). Alla scadenza del triennio è ancora la Lombardia nelle prime posizioni (640,92%) seguita dal Trentino A.A. (500,93%), mentre all'ultimo posto figura sempre la Calabria (52,31%).

Può quindi osservarsi che le variazioni percentuali hanno favorito per il 1984 le amministrazioni comunali del Sud e per il 1985 gli Enti del Centro-Nord con piena osservanza, per tale ultimo anno, del precetto fissato dal richiamato art. 8 bis della legge n. 131 del 1983.

Ove si considerino tali risorse sotto il profilo demografico può rilevarsi, nell'arco del triennio, una linea di tendenza - sia in assoluto che in termini di variazioni percentuali - che associa dotazioni aggiuntive proporzionate all'entità del Comune beneficiario, sicchè i maggiori trasferimenti sono affluiti agli enti dell'11<sup>a</sup> classe (con 592 md nel 1983, 810 md nel 1984 e 1.610 md nel 1985; variazioni percentuali del 451,94% nel 1984 e del 198,89% nel 1985): e ciò sia nelle regioni del Centro-Nord che in quelle del Sud e delle Isole.

A conclusione del breve excursus in tema di trasferimenti regionali, sembra opportuno ricordare taluni fenomeni di gestione emersi dall'esame dei conti o segnalate da enti e associazioni.

Frequentemente accade che le regioni non diano alcuna comunicazione agli enti entro il 30 settembre e che, ad esercizio inoltrato, e attribuiscono loro somme inferiori a quelle che gli enti stessi erano stati autorizzati ad iscrivere in bilancio, ai sensi del citato art. 8 bis della legge n. 131 del 1983. Si verifica quindi l'ipotesi che Province e Comuni, per l'esple-

tamento delle funzioni trasferite a norma del D.P.R. n. 616 del 1977, da un lato assumono impegni nei limiti degli stanziamenti assegnati e, dall'altro, non ricevono i corrispondenti finanziamenti; con conseguente squilibrio tra il capitolo di entrata ed i vari capitoli di spesa, e formazione a consuntivo di residui attivi pari alla differenza tra le somme iscritte in bilancio e quelle minori effettivamente riscosse.

Per un adeguata soluzione del problema sembrerebbe pertanto necessaria una modifica alla vigente normativa in tema di trasferimenti regionali, con la previsione, in caso di mancata comunicazione da parte delle regioni - in luogo della attuale autorizzazione - dell'obbligo automatico per tali enti di corrispondere a Province e Comuni importi non inferiori alle somme loro attribuite nell'anno precedente, maggiorate del tasso di inflazione programmata.

Differente la vicenda dei pregressi crediti vantati dalle amministrazioni provinciali per: a) rimborso rette degenze a tutto il 31 dicembre 1979 per ricovero invalidi di guerra affetti da infermità mentali; b) rimborso maggiori oneri relativi agli anni 1978 e precedenti conseguenti all'applicazione della legge n. 431

del 1968 in favore del personale medico; c) rimborso di un terzo delle spese per l'assistenza all'infanzia già a carico del disciolto O.N.M.I. relativamente agli anni 1975 e precedenti.

Trattasi in concreto di crediti maturati dagli enti prima del trasferimento delle funzioni amministrative di assistenza ad altri enti pubblici, ai sensi del citato D.P.R. n. 616 del 1977, e che avrebbero dovuto gravare - in base alle norme all'epoca in vigore - sui bilanci regionali.

Secondo l'Unione Province Italiane, che ha prospettato la questione, le somme relative (residui attivi) risultano regolarmente iscritte nei conti consuntivi degli enti locali (e come tali concorrono alla determinazione del risultato d'esercizio) ma non hanno trovato ancora idonea sistemazione finanziaria (11).

---

(11) Con nota n. 0731 del 5 giugno 1987, la stessa U.P.I. ha quantificato il fenomeno (circa 70 miliardi) precisando che, in sede di conversione in legge del D.L. 19 maggio 1987, n. 193 - recante norme in materia di ripianamento dei debiti degli ex enti ospedalieri - sarà introdotto uno specifico emendamento per la copertura finanziaria dei pregressi crediti vantati dalle amministrazioni provinciali.

3.4. Deleghe di funzioni e modalità di gestione dei fondi. L'indagine, sulla quale ora si riferisce e relativa alle norme regionali in materia di delega agli enti locali territoriali, è stata svolta in base alle considerazioni che, per effetto dell'art. 118, terzo comma, della Costituzione, la delega è prescritta come il normale modo di esercizio delle funzioni attribuite alle regioni e che, conseguentemente, incide, per tanti aspetti, sull'attività degli enti locali medesimi.

L'indagine, che è da considerare preliminare rispetto a successivi sviluppi operativi, ha riguardato quattro regioni (Lombardia, Umbria, Puglia e Sicilia), che, per le loro diverse realtà, sono sembrate idonee a dare un quadro significativo della situazione: si precisa che per la Sicilia, tenuto conto della sua speciale autonomia e di particolari caratteri delle soluzioni adottate, verranno svolte specifiche considerazioni.

Sono stati, in concreto, presi in esame i meccanismi normativi sull'assetto organizzativo della spesa, attraverso i quali, fermo restando l'obbligo di approvvigionamento dei mezzi finanziari, le regioni assicurano, in adempimento a quanto previsto dall'art. 11 della legge 19 maggio 1976, n. 335, il controllo sulla desti-

nazione allo scopo dei fondi assegnati agli enti locali.

Mentre per la Sicilia non si hanno deleghe di competenze regionali, ma trasferimenti di funzioni, la situazione per le altre regioni é abbastanza omogenea ed, al riguardo, si formulano alcune considerazioni di ordine generale. Per tutte e quattro le regioni il complesso delle diverse normative ha costituito oggetto del documento II/132 che viene inserito nel volume degli allegati.

Le leggi di delega hanno adeguatamente regolati i profili del controllo cui, come si è visto, fanno esplicito riferimento anche le leggi statali.

Sotto tale profilo è noto che il potere regionale risulta molto circoscritto, atteso che con il conferimento della delega la cura della funzione viene attratta fra i compiti propri dell'ente delegato, la cui autonomia amministrativa risulta così arricchita.

Le regioni hanno dovuto perciò disciplinare la materia salvaguardando tale autonomia, nel rispetto delle richiamate norme di principio che prevedevano forme di controllo sull'attività di spesa delegata.

Risulta perciò rispettata tale ultima previsione,



rilievo a volte (come nei casi di rimborsi) per poter erogare i fondi anticipati dagli enti delegati in ogni caso per poter conoscere l'andamento delle gestioni di attività e servizi regionali, sia per formulare valutazioni generali sui risultati dell'attività regionale (comunque svolta), sia per impostare l'attività di programmazione, sempre riservata alla regione.

Le leggi regionali di delega hanno, invece, prestato non sufficiente attenzione al problema relativo al trasferimento dei fondi, ignorandone la disciplina.

Invero, se gli enti delegati per la impostazione dei propri bilanci possono trarre indicazioni previsionali dai bilanci pluriennali della regione e dai consentiti incrementi di spesa, l'adozione degli atti di impegno, e soprattutto di quelli di pagamento, è subordinata all'accertamento e all'incasso delle entrate.

Il ritardo nella comunicazione delle somme effettivamente assegnate all'ente delegato determina, nei suoi organi deliberativi, evidenti incertezze operative; mentre il ritardo nella concreta erogazione dei fondi costringe l'ente delegato o a ritardare i pagamenti, oppure a far ricorso ai fondi correnti della

propria gestione.

In carenza di una funzionale disciplina normativa, la regolamentazione dei rapporti finanziari rimane affidata alla solerzia con cui gli organi e gli uffici regionali curano le incombenze amministrative di rispettiva competenza.

Una adeguata regolamentazione di questi aspetti gioverebbe alla chiarezza dei rapporti fra gli enti e all'efficienza della attività amministrativa, soprattutto nei casi in cui la delega, come sembra prevalere negli ultimi tempi, riguarda settori organici nei quali l'ente delegato ha l'onere di pensare e organizzare le strutture operative per la gestione dei servizi.

Il momento centrale dell'indagine ha riguardato la verifica sulla capacità in astratto della normativa regionale in materia di delega agli enti locali ad assicurare idonei standards di controllo da parte delle Regioni sulla destinazione dei fondi assegnati, secondo quanto espressamente indicato dall'art. 11 della legge 19 maggio 1976, n. 335, e dell'art. 12 del D.P.R. 19 maggio 1979, n. 421.

L'esame condotto sulla disciplina regionale, sia

per le leggi a carattere generale, sia per le singole leggi di delega, consente di dare una risposta ampiamente positiva.

Si osserva, infatti, che il coinvolgimento delle regioni si sviluppa dalla fase iniziale del conferimento della delega, attraverso la emanazione di indirizzi e direttive generali, fino alla conclusione degli interventi con un controllo di tipo contabile.

Ma sembra soprattutto significativo evidenziare come la destinazione allo scopo venga vista sotto il duplice profilo del risultato dell'intervento nel suo complesso e della concreta verifica sull'effettivamente speso da parte degli enti locali.

Ad ulteriore garanzia la regione Umbria ha previsto espressamente il vincolo di destinazione dei fondi anche in termini di cassa, ed in definitiva la norma sembra solo confermatrice di un principio di ordine generale implicito negli ordinamenti regionali.

Una tale impostazione rafforza la tempestività della utilizzazione dei fondi da parte degli enti locali, rimuovendo possibili vischiosità motivate da complessive deficienze di cassa. Sotto altra angolazione occorre osservare che dell'obbligo sono destinatari gli

amministratori ordinatori della spesa, ma anche, e forse in misura maggiore, i tesorieri degli enti.

#### 4.- Spese correnti

4.1 Aggiornamento dati 1984 (competenza). Introduttivamente si riportano i dati globali in termini di competenza delle spese correnti di Province e Comuni, per il 1984, ad integrazione degli elementi parziali esposti nella precedente relazione - (vedere anche i prospetti avanti richiamati).

A - Amministrazioni provinciali. (89 su 92 enti).

Gli impegni di spesa corrente di tali enti risultano pari a 4.068 miliardi e, quindi, sono contenute nei limiti delle correlative entrate (4.239).

Queste ultime sono state percentualmente superiori alle prime del 4,20%.

Dall'analisi funzionale degli impegni, in ogni sezione, sul totale delle spese correnti si desume che il 30,63% concerne l'istruzione e cultura il 25,19% i tra-

sporti e le comunicazioni, il 17,23% l'amministrazione generale l'11,45% le azioni e interventi nel campo sociale e delle abitazioni il 10,53%, le azioni e interventi nel campo economico il 4,97% gli oneri non ripartibili.

Il rapporto percentuale delle spese per amministrazione generale sul totale degli accertamenti delle entrate correnti (16,54%) presenta una punta minima del 14,86% per gli enti appartenenti alla terza fascia ed una massima del 19,55% per quelli della prima fascia; sotto il profilo regionale oscilla tra l'8,01 della Puglia ed il 25,98 della Sicilia.

Per quanto riguarda la classificazione economica della spesa corrente 1984 dai dati forniti dal Ministero dell'interno si desume che gli impegni delle spese per il personale (1.395 miliardi) rappresentano il 34,28% del totale quelli per acquisto di beni e servizi (1.349 miliardi) il 33,17%, gli interessi passivi (549 miliardi) il 13,49%, i trasferimenti correnti (406 miliardi) il 9,97%; seguono le altre categorie economiche.

Sotto il profilo regionale le spese di personale oscillano da un minimo del 22% per la Campania ad un

massimo di oltre il 47% per il Friuli e la Basilicata; le spese per l'acquisto di beni e servizi tra il 41,51% della Puglia ed il 25,41% della Toscana.

Il tasso di realizzazione globale degli impegni risulta pari al 69,39% ed oscilla tra il 95,74% degli ammortamenti, l'89,53% del personale ed il 45,33% per i beni e servizi.

Sotto il profilo regionale, il maggior tasso complessivo di realizzazione (77,72%) è riscontrabile in Toscana ed il minore (54,23%) in Campania.

L'importo dei residui al 31 dicembre 1984 ammonta complessivamente a 1.900 miliardi (di cui: 655 provenienti dai residui; 1.245 provenienti della competenza).

Sotto il profilo demografico gli importi dei residui oscillano, tra i 1.012 miliardi (371 dei residui e 641 della competenza) degli enti della terza fascia e i 228 miliardi (69 dai residui 159 dalla competenza) degli enti della seconda fascia; sotto il profilo regionale, si riscontra una variazione dai 10 miliardi (2 dai residui e 8 dalla competenza) del Molise ai 316 miliardi (126 dai residui e 190 dalla competenza) della Campania.

B - Amministrazioni comunali (1.100 su 1.230 enti)).

Gli impegni delle spese correnti di tali enti (22.481 miliardi) non eccedono gli accertamenti quantificati in 23.526, che sono percentualmente superiori ai primi del 4,65%.

Dall'analisi funzionale degli impegni assunti, in ciascuna sezione sul totale delle spese correnti si evince che il 31,64% concerne le azioni e interventi nel campo sociale, il 20,38%, l'istruzione e cultura, il 17,60% l'amministrazione generale, il 13,36% i trasporti e comunicazioni, il 5,73% gli oneri non ripartibili, il 5,29% le azioni e interventi nel campo economico, il 4,29% la sicurezza pubblica, l'1,26% le abitazioni e lo 0,45% la giustizia.

Il rapporto percentuale delle spese per amministrazione generale sul totale degli accertamenti delle entrate correnti (16,82%) presenta una punta minima del 12,81% per gli enti con oltre 500.000 abitanti ed una massima del 21,08 per gli enti con popolazione da 8.000 a 9.999; sotto il profilo regionale oscilla tra il 26,96 della Val d'Aosta ed il 13,63% della Lazio.

Dall'analisi economica degli impegni delle spese correnti si desume che gli impegni per il personale

(8.908 miliardi) rappresentano il 39,62% del totale, quelli per acquisto di beni e servizi (6.976 miliardi) il 31,03%, gli interessi passivi (3.283 miliardi) il 14,60%, i trasferimenti correnti (2.497 miliardi) l'11,11%; seguono le altre categorie economiche.

Sotto il profilo regionale gli impegni per il personale oscillano da un minimo del 32,21% per il Lazio ad un massimo del 47,89% per la Campania; gli impegni per acquisto di beni e servizi da un minimo del 22,28% per il Lazio ad un massimo del 45,37% per la Val d'Aosta.

Il tasso di realizzazione globale degli impegni risulta pari al 75,74% e varia dal 93,59% degli ammortamenti al 90,87% del personale ed al 56,95% per i beni e servizi.

Sotto il profilo regionale il maggior tasso medio di realizzazione (81,22) è riscontrabile nel Molise ed il minore (64,33) in Sicilia.

L'importo dei residui al 31 dicembre 1984 ammonta a 8.349 miliardi (di cui: 2.896 provenienti dai residui e 5.438 dalla competenza).

Secondo il profilo demografico, la consistenza dei residui oscilla, tra i 3.619 miliardi (1.582 da residui



e 2.037 dalla competenza) dei Comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti e i 190 miliardi (40 dai residui e 150 dalla competenza) dei Comuni con popolazione da 8.000 e 9.999 abitanti; sotto il profilo regionale, si constata una variazione dai 2,5 miliardi (0,411 dai residui e 2,099 dalla competenza) del Molise ai 2.491 miliardi (1.250 dai residui e 1.241 dalla competenza) della Lombardia.

Gli elementi sopra riportati confermano sostanzialmente le linee di tendenza - già poste in luce nella precedente relazione con riferimento ad un limitato numero di enti - in materia di gestione della spesa corrente per il 1984.

4.2. Analisi della spesa per il personale nel triennio 1983-1985 (cassa). L'articolo 7 della legge finanziaria 22 dicembre 1984, n. 887, contiene - come è noto - disposizioni in materia di dinamica salariale per il personale del settore pubblico allargato e, quindi, riguarda anche i dipendenti degli enti locali.

In buona sostanza, è stabilito che la spesa globale per gli aumenti dei trattamenti economici del persoa-

nale di ruolo e non di ruolo non deve superare, per il 1985, il 7% e, per il 1986 e 1987, il 5% degli oneri risultanti nell'anno immediatamente precedente per stipendi, indennità integrativa speciale, tredicesima mensilità e ogni altro emolumento a qualsiasi titolo dovuto, con salvezza dei trattamenti già previsti da norme in vigore.

Ne consegue che i benefici salariali previsti dal contratto già vigente degli enti locali (D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347) anche se decorrenti e corrisposti nel 1985 (30% dell'intero beneficio economico e quote di salario di anzianità, ex art. 42 citato D.P.R.) non rilevano ai fini del vincolo in esame.

Inoltre, tutti gli assegni - eccettuata la tredicesima mensilità - comprensivi di una quota di indennità integrativa speciale, rivalutabili secondo quest'ultima, devono essere corrisposti, nel 1985, in misura non superiore a quella del 1984.

I dati che si riportano qui di seguito - secondo il criterio seguito - sono quelli di cassa riguardanti il triennio 1983/85 forniti dal Ministero del tesoro, Ragioneria Generale dello Stato: le conseguenziali aggregazioni, fondate su procedure di supporto uniformi,

consentono una percezione omogenea dell'andamento della spesa per il personale nel periodo di riferimenti.

Secondo la fonte indicata la gestione della spesa per il personale nel triennio si può così sintetizzare (vedere anche i prospetti avanti richiamati):

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

(in miliardi)	1983	1984	1985
SPESE PERSONALE	1.281	1.443	1.541

Da quanto esposto si evince che, in termini globali, le spese per il personale (che rappresentano; rispettivamente, per gli anni di riferimento, il 39,35%, il 39,40%, il 38,39% del totale delle spese correnti) hanno subito una lievitazione: dal 1983 al 1984, del 12,67%, dal 1984 al 1985, del 6,78%, dal 1983 al 1985, del 20,32%, seguendo un trend che riflette gli incrementi di spesa corrente nel suo complesso, che sono stati, rispettivamente: 12,54%; 9,58%; 23,32%).

Sotto il profilo regionale va riscontrato in termini percentuali rispetto al totale della spesa corrente:

- l'elevato trend di spesa nel triennio degli enti delle regioni: Molise (52,75%; 49,29%; 53,71%); Basilicata (50%; 47,32%; 61,54%); Abruzzo (47,91%; 50,42%; 54,35%); Friuli (50,91%; 45,13%; 41,76%).
- l'andamento inferiore alla media nazionale degli enti ubicati nelle regioni: Emilia Romagna (36,96%; 35,70%; 35,30%); Veneto (35,23%; 35,21%; 32,94%); Campania (28,45%; 38,81%; 32,82%); Puglia (26,71%; 28,25%; 27,97%).

Va, infine, fatto presente che i valori medi nel triennio per gli enti del Centro Nord sono stati: 40,66%; 37,30%; 38,18%; mentre per il Sud e Isole: 37,37%; 42,62%; 38,76%.

In tema di lievitazione della spesa per il personale dal 1984 al 1985 si riscontrano su scala regionale le seguenti percentuali: 10,54% per il Piemonte; 9,83% per la Lombardia; 11,93% per il Veneto; 9,67% per il Friuli; 6,13% per la Liguria; 11,90% per l'Emilia Romagna; 15,47% per la Toscana; 16,17% per l'Umbria; 60,26% per le Marche; 34,10% per il Lazio; 15,96% per l'Abruzzo; 7,37% per il Molise; -19,40% per la Campania; 10,96% per la Puglia; 26,33% per la Basilicata; 3,26% per la Calabria; -21,64% per la Sicilia; 8,10% per la

Sardegna.

Le variazioni in negativo inducono a ritenere che nelle rispettive regioni si siano verificate cessazioni dal servizio senza sostituzione.

Avvalora questo convincimento la constatazione che in alcune Regioni le vacanze organiche presentano percentuali alquanto elevate (v. infra, cap. IV, 1).

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

(in miliardi)	1983	1984	1985
SPESE PERSONALE	8.037	8.633	9.337

Da tanto si desume che in termini globali le spese per il personale (che rappresentano, rispettivamente, per gli esercizi in esame, il 44,52%, il 41,65%, il 39% del totale delle spese correnti) hanno subito una lievitazione: dal 1983 al 1984, del 7,41%; dal 1984 al 1985, dell'8,15%; dal 1983 al 1985, del 16,17%, seguendo un trend che si discosta vistosamente dagli incrementi di spesa corrente nel suo complesso, già indivi-

duati, secondo l'ordine nelle percentuali del: 14,83%; 15,51%; 32,65%, e ciò dimostra che la politica di blocco delle assunzioni ha sortito risultati in termini di raffreddamento della spesa nel comparto.

Sotto il profilo regionale va riscontrato in termini percentuali rispetto al totale della spesa corrente:

- l'elevato trend di spesa nel triennio dei Comuni delle regioni: Friuli-Venezia Giulia (50,98%; 44,23%; 48,57%); Abruzzo (53,63%; 48,95%; 48,14%); Campania (63,04%; 50,81%; 52,01%); Molise (53,73%; 55,16%; 43,78%); Basilicata (54,82%; 49,99%; 48,88%); Calabria (51,34%; 51,94%; 51,29%); Sicilia (52,93%; 51,88%; 49,11%); Sardegna (50,11%; 48,47%; 46,66%);
- l'andamento inferiore alla media regionale degli enti delle regioni: Lombardia (34,86%; 33,54%; 29,59%); Veneto (39,16%; 37,58%; 35,81%); Emilia-Romagna (42,82%; 39,18%; 36,62%); Lazio (35,69%; 34,38%; 29,68%);

Va, a conclusione, ricordato che i valori medi nel triennio per gli enti del Centro Nord sono stati: 40,87%; 38,31%; 35,23%; mentre per il Sud e Isole: 54,54%; 50,78%; 49,58%.

In tema di lievitazione della spesa per il personale, si riscontrano incrementi dal 1983 al 1984 e dal 1984 al 1985 presso i Comuni delle regioni: Piemonte (-058%; 14,12%); Val d'Aosta (10,50%; 10,27%); Lombardia (12,35%; 17,44%); Trentino Alto Adige (12,70%; 7,50%); Veneto (9,79%; 11,68%); Friuli-Venezia Giulia (-2,15%; 22,53%); Emilia-Romagna (6,08%; 10,37%); Toscana (9,55%; 9,97%); Umbria (5,22%; 13,75%); Marche (8,20%; 12,95%); Lazio (9,19%; 3,63%); Abruzzo (10,02%; 17,04%); Molise (16,43%; 7,68%); Campania (7,07%; 8,15%); Puglia (20,57%; 13,27%); Basilicata (12,14%; 11,94%); Calabria (12,11%; 12,81%); Sicilia (-6,10%; 8,11%); Sardegna (15,73%; 15,14%).

Sotto il profilo demografico, con riferimento alle vicende 83-84 e 84-85, si evidenziano incrementi, che oscillano da un minimo (6,10%; -1,60%) dei Comuni della 11<sup>a</sup> classe demografica ad un massimo (10,41% a 14,60%) dei Comuni della 5<sup>a</sup> classe.

In termini assoluti, il maggior aumento (26,25%) tra il 1983 ed il 1984 ha avuto luogo nell'ambito della classe 11<sup>a</sup> della Lombardia ed il maggior decremento (-45,7%) tra i Comuni della 10<sup>a</sup> classe in Sicilia; dal 1984 al 1985, il maggior aumento (41,75%) si riscontra

tra i comuni della 5<sup>^</sup> classe della Calabria ed il maggior decremento (-0,50%) nella 11<sup>^</sup> classe demografica del Lazio.

Infine, va constatato che, in termini di cassa, l'incremento di spesa per il personale provinciale e comunale, dal 1984 al 1985, contenuto su scala nazionale nei limiti, rispettivamente del 6,79% e dell'8,16%, può ritenersi in linea con il vincolo posto dall'Organo rappresentativo della collettività nazionale.

4.3. Indagine specifica sul costo del servizio di polizia locale. La legge-quadro sull'ordinamento della polizia locale (legge 7 marzo 1986, n. 65) ha recato una serie di disposizioni destinate a produrre notevoli mutamenti sulla preesistente organizzazione del servizio, soprattutto sotto l'aspetto strutturale, come si può desumere dal complesso delle disposizioni contenute nell'art. 7.

In questo articolo è previsto che i Comuni nei quali il servizio di polizia locale viene espletato da almeno sette addetti, possono istituire il Corpo di polizia municipale, disciplinando lo stato giuridico del



personale con apposito regolamento, in conformità ai principi della legge-quadro sul pubblico impiego (legge 29 marzo 1983, n. 93).

Nel predetto regolamento dovrà essere stabilito:

- 1) il contingente numerico degli addetti al servizio da determinarsi, nel rispetto di criteri di funzionalità e di economicità, in rapporto al numero degli abitanti del Comune e ai flussi della popolazione, alla estensione e alla morfologia del territorio, alle caratteristiche socio-economiche della comunità locale;
- 2) il tipo di organizzazione del Corpo, tenendo presente la densità della popolazione residente e temporanea, la suddivisione del Comune stesso in circoscrizioni territoriali e le zone territoriali costituenti aree metropolitane.

L'organizzazione - secondo espresso disposto dell'art. 7 citato - del Corpo deve essere improntata al principio del decentramento per circoscrizioni o per zone e al criterio che le dotazioni organiche per singole qualifiche devono essere stabilite in modo da assicurare la funzionalità e l'efficienza delle strutture

Inoltre, l'ordinamento dovrà articolarsi (art. 7,

quarto comma) di norma in:

- a) responsabile del Corpo (Comandante);
- b) addetti al coordinamento e al controllo;
- c) operatori (vigili).

Altro aspetto considerato dalla legge-quadro n. 65 del 1986 è quello concernente il trattamento economico del personale di polizia municipale, stabilendo l'art. 10 che gli addetti al servizio saranno inquadrati in livelli retributivi determinati in relazione alle funzioni attribuite.

E' previsto, inoltre, che per coloro ai quali sia attribuito l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale, e funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza, le indennità attualmente stabilite dall'art. 26, quarto comma, del D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347, potranno essere elevate - in sede di accordo nazionale e secondo le procedure della legge n. 93 del 1983 - fino al limite massimo dell'ottanta per cento dell'indennità di cui all'art. 43, terzo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121, che così dispone: "Il trattamento economico del personale che espleta funzioni di polizia è costituito dallo stipendio del livello retributivo e da una indennità pensionabile, determina-

ta in base alle funzioni attribuite, ai contenuti professionali richiesti, nonché alla responsabilità e al rischio connessi al servizio".

Tali essendo le linee essenziali che caratterizzeranno il futuro assetto della struttura del servizio di polizia municipale, é apparsa utile una analisi della situazione esistente anteriormente alla richiamata legge-quadro, per evidenziarne l'organizzazione, il numero degli addetti, il costo complessivo del servizio, il costo medio per unità, nonché la ripartizione per regioni e grandi aree geografiche.

Questa analisi potrà costituire un punto di riferimento per un confronto fra il preesistente ed il nuovo ordinamento del servizio in questione, allorché quest'ultimo avrà avuto piena attuazione.

Con riferimento all'esercizio 1984 il totale nazionale del personale di polizia locale (di ruolo e non) ammonta a 35.692 unità, con una spesa complessiva pari a 883 miliardi e 948 milioni (a fronte di impegni complessivamente pari a 922 miliardi e 549 milioni).

Il costo nazionale per addetto risulta pari a 24 milioni a fronte di una spesa impegnata per addetto pari a 25 milioni.

La distribuzione per regioni del personale in esame presenta il seguente andamento:

	REGIONI	ADDETTI
1	Lazio	5.283
2	Lombardia	5.199
3	Campania	4.152
4	Piemonte	3.034
5	Emilia-Romagna	2.728
6	Toscana	2.541
7	Puglia	2.482
8	Sicilia	2.399
9	Veneto	1.927
10	Liguria	1.644
11	Marche	761
12	Friuli V.G.	753
13	Sardegna	685
14	Abruzzo	554
15	Umbria	481
16	Calabria	422
17	Trentino A.A.	323
18	Basilicata	250
19	Valle d'Aosta	45
20	Molise	29
	Totale nazionale	35.692

I dati suindicati evidenziano che il più alto numero di addetti si registra nelle regioni Lazio, Lombardia, Campania e Piemonte, che nel loro insieme assorbono quasi la metà del personale del comparto. Nell'area Centro-Nord il numero degli addetti ascende a 24.719 a fronte di 10.973 per il Centro-Sud ed Isole. La distribuzione per classi demografiche evidenzia, naturalmente, la maggior concentrazione nei Comuni appartenenti alla classe 11<sup>^</sup> (popolazione oltre 500.000 abitanti) con un numero di addetti pari a 11.173 unità e nei Comuni della 7<sup>^</sup> classe (da 10.000 a 20.000 abitanti) con 7.799 addetti.

I restanti addetti sono distribuiti in: 4.920 nei Comuni della classe 6<sup>^</sup>; 4.313 nei Comuni della 9<sup>^</sup> classe; 3.303 nei Comuni della 8<sup>^</sup> classe; 2.981 nei Comuni della 10<sup>^</sup> classe e 1.203 nei Comuni della 5<sup>^</sup> classe (popolazione da 8.001 a 9.999).

L'ammontare complessivo dei pagamenti e degli impegni risulta distribuito per regioni e grandi aree territoriali come segue:

(in milioni di lire)

	REGIONI	PAGAMENTI	IMPEGNI
1	Lombardia	141.814	151.268
2	Lazio	134.882	141.334
3	Campania	96.743	99.048
4	Piemonte	71.512	73.956
5	Emilia-Romagna	64.317	65.233
6	Puglia	63.397	66.328
7	Toscana	60.335	62.224
8	Sicilia	55.956	60.347
9	Veneto	49.712	51.897
10	Liguria	42.154	44.093
11	Marche	18.814	19.316
12	Friuli V.G.	17.438	18.702
13	Sardegna	17.361	16.912
14	Abruzzo	12.719	13.139
15	Umbria	10.979	11.518
16	Calabria	10.018	10.498
17	Trentino A.A.	8.308	8.923
18	Basilicata	5.905	6.165
19	Valle d'Aosta	949	959
20	Molise	635	689
Totale nazionale		883.948	922.549
Totale Centro-Nord		621.215	649.423
Totale Sud ed Isole		262.733	273.126

Nelle regioni Lombardia e Lazio, che registrano il più elevato ammontare dei pagamenti per il personale addetto al servizio di polizia locale, si nota altresì un notevole livello di impegni non tramutati in pagamenti.

Per la Lombardia si rileva un ammontare di residui pari a 9.454 milioni e per il Lazio un ammontare di 6.452 milioni. Trattandosi di spese correnti, l'esistenza di residui così consistenti evidenzia una gestione del comparto non caratterizzata da efficienza e buon andamento.

La distribuzione per classi demografiche dell'ammontare complessivo dei pagamenti e degli impegni risulta dal seguente prospetto:

(in milioni di lire)

		COMUNI CON POPOLAZIONE							
	da 8.001 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	oltre i 500.000	da 8.001 ed oltre	
PAGAMENTI	28.844	117.219	187.830	78.595	110.020	70.647	290.793	883.948	
IMPEGNI	30.015	123.046	197.039	81.215	113.019	73.784	304.431	922.549	



La spesa nazionale media per addetto risulta, in termini di pagamenti ed impegni, rispettivamente, di 24.766.000 e di 25.848.000. Con riferimento alla ripartizione dei Comuni in classi demografiche la spesa media nazionale risulta dai seguenti dati:

(in migliaia di lire)

		COMUNI CON POPOLAZIONE						
		da 8.001 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	oltre i 500.000
PAGAMENTI	23.976	23.825	24.084	23.795	25.509	23.699	26.026	
IMPEGNI	24.950	25.009	25.265	24.588	26.204	24.752	27.247	

Per il Centro-Nord si registra una spesa media per addetto pari a 25.131.000 in termini di pagamenti e pari a 26.272.000 in termini di impegni, mentre per il Sud ed Isole la predetta spesa ammonta a 23.944.000 per i pagamenti e a 24.891.000 per gli impegni. E' da rilevare che per il Sud ed Isole ad un minor numero di addetti (10.973) corrisponde un costo medio per addetto (23.944.000) di poco inferiore a quello per il Centro-Nord (25.131.000) che invece presenta un numero di addetti più che doppio (24.719 unità).

La ripartizione per regioni della spesa media per addetto presenta il seguente andamento:

(in migliaia di lire)

	REGIONI	PAGAMENTI	IMPEGNI
1	Lombardia	27.277	29.095
2	Veneto	25.798	26.931
3	Trentino A.A.	25.722	27.622
4	Liguria	25.641	26.821
5	Puglia	25.543	26.724
6	Lazio	25.531	26.752
7	Sardegna	25.344	24.689
8	Marche	24.723	22.755
9	Toscana	23.744	24.488
10	Calabria	23.740	24.878
11	Basilicata	23.618	24.656
12	Emilia-Romagna	23.577	23.912
13	Piemonte	23.570	24.375
14	Sicilia	23.324	25.155
15	Campania	23.300	23.855
16	Friuli V.G.	23.158	24.837
17	Abruzzo	22.960	23.717
18	Umbria	22.827	23.947
19	Molise	21.903	23.761
20	Valle d'Aosta	21.108	21.313

Dai dati soprariporati risulta che nelle regioni Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige, Liguria, Puglia, Lazio e Sardegna il costo medio per addetto, in termini di pagamenti, supera il valore medio nazionale per addetto che è pari a 24.766.000.

4.4. Analisi della spesa per l'acquisto di beni e servizi nel triennio 1983-1985 (cassa). La normativa triennale in materia di finanza locale non contiene norme in materia di spesa, ad eccezione di quelle riguardanti il personale.

In mancanza di prescrizioni legislative la spesa in esame subisce solo il condizionamento derivante dalla consistenza delle altre spese correnti e, segnatamente, da quella per il personale.

La gestione della spesa per acquisto di beni e servizi nel triennio può così riassumersi (vedere anche prospetti avanti indicati):

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

	1983	1984	1985
(in miliardi)	1.003	1.048	1.205

Da ciò si desume che in termini complessivi le spese per l'acquisto di beni e servizi (che costituiscono, rispettivamente, per il triennio in esame il 30,81%, il 28,61%, il 31,01% del totale della spesa corrente) hanno subito una lievitazione: dal 1983 al 1984, del 4,48%, dal 1984 al 1985 del 14,98%, dal 1983 al 1985, del 20,12%, seguendo un trend che si discosta sensibilmente dagli incrementi di spesa corrente nel suo complesso, che sono stati, rispettivamente: 12,54%; 26,10%; 41,92%.

Sotto il profilo regionale va riscontrato in termini percentuali rispetto al totale della spesa corrente:

- l'andamento di spesa, superiore alla media nazionale, nel triennio, degli enti delle regioni Lombardia (31,24%; 30,88%; 31,72%), Marche (36,35%; 32,69%; 31,66%), Abruzzo (35,41%; 29,91%; 31,84%), Molise (39,06%; 38,93%; 34,82%), Basilicata (30,34%; 31,72%; 43,16%), Calabria (36,59%; 33,34%; 34,38%), Sicilia (36,01%; 29,07%; 33,94%), Sardegna (30,67%; 41,61%; 34,97%);
- l'andamento inferiore alla media nazionale degli enti siti nelle regioni Piemonte (25,58%; 28,02%;

29,96%), Friuli-Venezia Giulia (22,92%; 25,98%; 26,33%), Liguria (25,34%; 20,44%; 28,92%), Toscana (28,43%; 27,83%; 26,95%), Umbria (25,70%; 22,99%; 18,91%), Puglia (22,58%; 22%; 23,93%).

Infine va ricordato che i valori medi nel triennio per gli enti del Centro Nord sono stati: 29,11%; 28,84%; 29,17%; mentre per il Sud e Isole: 33,40%; 28,24%; 31,42%.

Quanto alla lievitazione della spesa, dal 1984 al 1985, si notano su scala regionale, le seguenti variazioni percentuali: 16,22% per il Piemonte; 13,61% per la Lombardia; 16,24% per il Veneto; 20,14% per il Friuli Venezia Giulia; (60,45 per la Liguria; 6,09% per l'Emilia-Romagna; 7,78% per la Toscana; 14,86% per l'Umbria; 53,27% per le Marche; 1,94% per il Lazio; 14,55% per l'Abruzzo; -11,88% per il Molise; 20,24% per la Campania; 21,94% per la Puglia; 32,16% per la Basilicata; 21,52% per la Calabria; 3,03% per la Sicilia; 29,93% per la Sardegna.

#### AMMINISTRAZIONI COMUNALI

	1983	1984	1985
(in miliardi)	5.629	6.096	7.032

Da quanto esposto deriva che in termini globali le spese per acquisti di beni e servizi (che costituiscono, nell'ordine, per gli esercizi in esame, il 31,19%, il 29,41%, il 29,37% del totale delle spese correnti) presentano una lievitazione: dal 1983 al 1984 del 1'8,29%; dal 1984 al 1985 del 15,35%; dal 1983 al 1985 del 24,92%, seguendo un trend che si discosta lievemente dagli incrementi di spesa corrente nel suo complesso, già precisata, secondo l'ordine, nelle percentuali del 14,83%, 15,51%, 32,65%.

Sotto il profilo regionale va notato in termini percentuali rispetto al totale della spesa corrente:

- l'andamento di spesa, superiore alla media nazionale nel triennio dei Comuni delle regioni Piemonte (34,17%; 37,30%; 36,11%), Val d'Aosta (42,74%; 44,23%; 43,91%), Lombardia (34,20%; 34,52%; 30,33%), Trentino Alto Adige (31,99%; 30,61%; 36,69%), Veneto (35,63%; 35,03%; 36,85%), Emilia-Romagna (31,38%; 31,93%; 32,91%), Marche (33%; 33,22%; 33,29%), Puglia (32,38%; 33,67%; 32,13%), Basilicata (31,76%; 33,39%; 31,32%), Sicilia (36,99%; 29,41%; 31,75%), Sardegna (33,58%; 33,58%; 34,37%).

- l'andamento inferiore alla media nazionale dei Comuni

delle regioni Friuli Venezia Giulia (29,21%; 28,96%; 27,48%), Toscana (27,31%; 27,41%; 28,46%), Lazio (19,71%; 19,85%; 19,80%), Abruzzo (28,10%; 29,28%; 26,35%), Campania (23,64%; 21,05%; 22,04%).

Infine, va fatto presente che i valori medi nel triennio per i Comuni del Centro Nord sono stati: 29,53%; 30,13%; 29,79%; mentre per il Sud e Isole: 35,73%; 27,45%; -28,18%.

Quanto alla lievitazione per gli acquisti "de quibus" si notano incrementi dal 1983 al 1984 e dal 1984 al 1985 presso i Comuni delle regioni Piemonte (16,42%; 14,37%), Valle d'Aosta (17,67%; 10,45%), Lombardia (17,88%; 16,99%), Trentino Alto Adige (13,70%; 22,27%), Veneto (12,48%; 23,26%), Friuli Venezia Giulia (11,85%; 5,85%), Emilia-Romagna (17,97%; 21,68%), Toscana (15,50%; 18,92%), Umbria (92,97%; 13,47%), Marche (19,24%; 17,38%), Lazio (13,16%; 20,58%), Abruzzo (25,61%; 7,08%), Molise (13,31%; 49,25%), Campania (18,26%; 10,65%), Puglia (15,04%; 14,98%), Basilicata (29,32%; 7,39%), Calabria (11,96%; 17,04%), Sicilia (-50,55%; 23,29%).

Sotto il profilo demografico, con riferimento alle vicende 83-84 e 84-85, si notano variazioni, che oscil-



lano da un minimo (-54,10%; 18,45%) dei Comuni della 5<sup>^</sup> classe demografica ad un massimo (28,76%; 14,37%) dei Comuni della 9<sup>^</sup> classe demografica.

In termini assoluti il maggior aumento (42,11%) tra il 1983 e il 1984 si è verificato nell'ambito della 9<sup>^</sup> classe demografica del Piemonte e il maggior decremento (-95,87%) tra i Comuni della 5<sup>^</sup> classe della Sicilia; dal 1984 al 1985, il maggior incremento (64,29%) si nota tra i Comuni della 10<sup>^</sup> classe della Sicilia ed il maggior decremento (-13,54%) tra i Comuni della 10<sup>^</sup> classe del Friuli Venezia Giulia.

#### 5.- Gestione delle partite di giro nella contabilità degli enti locali

Nella relazione al Parlamento per l'esercizio 1984 una attenzione particolare è stata destinata alle "partite di giro" e, vertendosi di questione di massima riguardante l'esatta portata di disposizioni relative alla allocazione di questa parte finanziaria, è stata adottata apposita deliberazione, la n. 25 del 16 giugno 1986, riportata nel volume degli allegati (All. A/6).

L'impatto di tale deliberazione con le realtà ope-

rative degli enti locali potrà essere valutato solo a partire dai conti consuntivi per l'esercizio 1987, ma rimane fortemente auspicabile che gli indirizzi in essa contenuti siano recepiti da tutti gli amministratori.

La chiarezza dell'ambito delle poste contabili consente una corretta imputazione a bilancio delle singole entrate e spese, e, quindi, conferisce chiarezze e trasparenza alle diverse "voci" ed alle risultanze definitive dei conti ed alle relative certificazioni previste dalla legge.

Sotto altra angolazione l'omogenea rappresentazione di fatti contabili rende possibili e ragionevolmente fondati valutazioni complessive nell'accertamento di aspetti generali della finanza locale.

Ad esempio, la depurazione dalle partite di giro, iscritte a bilancio, di tutte le entrate e spese estranee alla tassativa elencazione della legge, dovrebbe consentire una rapida regolazione delle partite stesse con il prodursi solo marginale di residui.

Tuttavia, sul presupposto che le partite di giro sono caratterizzate da una compensazione aritmetica fra flussi finanziari di entrata e flussi finanziari in uscita, ma che in taluni casi é l'entrata che precede

l'uscita ed in altri il contrario, l'omogeneità delle iscrizioni consentirà di valutare se la competenza produce o meno liquidità e, di conseguenza se sulle gestioni per conto terzi si determini, per effetto dei movimenti di cassa, un utile o un costo per gli enti locali.

Si potrà anche più concretamente verificare, nel rapporto fra enti diversi, se sussista o meno il censurabile comportamento di ritardare i pagamenti delle partite di giro per allievare una situazione di cassa deficitaria

In attesa, comunque, di poter valutare gli effetti di chiarificazione della deliberazione suindicata, sembra opportuno riferire su situazioni gestionali emerse in sede di trattazione dei conti consuntivi, soggetti a esame speciali da parte di questa Sezione.

Si é venuto così attivando un proficuo colloquio con gli amministratori degli enti locali e sono emerse, accanto ad alcuni irregolarità, peraltro già segnalate nelle relazioni precedenti, anche prassi operative legate, talvolta, a difficoltà concrete di imputazione a bilancio.

Le partite di giro, talvolta, hanno costituito una

sorta di "voce" residuale e, quindi, di chiusura per l'intero sistema contabile degli enti locali.

Una constatazione più volte ripetuta ha riguardato lo scostamento verificatosi fra previsioni iniziali, previsioni finali ed accertamenti/impegni.

E' risultato che di regola, le amministrazioni, nel presupposto che le partite di giro non influiscono, per la loro natura di perfetta compensazione fra entrata ed uscita, nell'equilibrio di bilancio, sovrastimano le previsioni.

In effetti si tratta di prassi che non influiscono su elementi sostanziali della gestione, limitandosi a dilatare il volume globale del bilancio e solo a preventivo.

Diverso é il fenomeno di iscrizioni dubbie, non per l'inserimento a partite di giro rispetto ad altri titoli di bilancio, quando per l'inserimento stesso nel bilancio.

Si tratta, invero, di casi limitati, ma che sono da attentamente valutare e definire da parte delle amministrazioni locali, potendo determinare situazioni di danno per inadempienze di terzi e se la spesa precede l'entrata un sicuro aggravio di cassa, che non trova

giustificazioni in attività rese per obbligo di legge.

Dall'osservazione formulata su alcuni conti consuntivi circa l'eccessivo peso del comparto delle partite di giro in rapporto alla spesa corrente é risultato che delle spese correnti spesso si é data una interpretazione restrittiva limitata ai servizi storici di istituto, alle funzioni trasferite e alle funzioni delegate.

Tutte le altre spese, e relative entrate, concernenti la gestione di servizi comportanti pareggio sono state considerate nelle partite di giro.

Si tratta di fenomeno che presenta chiari segni di illegittimità e che la corretta applicazione della delibera n. 25 sopra citata varrà, senza dubbio, ad eliminare: occorre, infatti, evitare la non completezza degli impegni riferibili alla parte corrente e la conseguente determinazione di risultati finali non rispondenti alla realtà della gestione.

Come già ampiamente illustrato nella relazione precedente, appare assolutamente irregolare la erogazione, peraltro riscontratasi in casi non frequenti, di spese prive di effettivo stanziamento sui capitoli di pertinenza e copertura finanziaria delle stesse con

fondi di esercizi futuri.

Ricorrenti invece i casi di collocazione provvisoria a partite di giro di spese ed entrate con regolazione a chiusura di esercizio.

Al riguardo si segnalano le ipotesi di spese da sistemare su istituenti nuovi capitoli, di spese che richiedono variazioni di bilancio, di entrate mancanti di precisi riferimenti contabili in occasione di disguidi nel servizio dei conti correnti postali, di spese di riscaldamento, energia elettrica, acqua, gas e telefono, a fatturazione indistinta, con ripartizione a fine anno sui capitoli di pertinenza, di anticipazioni di corrispettivi su lavori ed acquisiti nelle more di effettiva erogazione di finanziamenti.

Le partite di giro risultano anche utilizzate per incamerare a fine esercizio mandati non riscossi, con conseguente determinazione del residuo passivo per la successiva erogazione.