

PREMESSA

1. Sistema normativo e linee di tendenza

La finanza pubblica è allo stesso tempo una e plurima, e non potrebbe essere altrimenti.

Ma la dicotomia della qualificazione è solo apparente, dato che l'insieme delle risorse spendibili per il soddisfacimento dei bisogni pubblici, pur ripartito fra numerosi centri d'interesse che corrispondono a quei diversi livelli di governo centrale e locale in cui si articola lo Stato-comunità, ha identici destinatari e comune origine.

Tale articolazione, come è noto, trova il suo momento genetico nell'art. 5 della Costituzione; e i principi fondamentali in esso contenuti sono conseguentemente e coerentemente svolti in tutte le disposizioni che vi hanno attinenza. Soprattutto nel successivo art. 119.

Infatti, mentre da un lato è affermata l'esigenza

che la Repubblica, pur una e indivisibile, riconosca e promuova le autonomie locali, dall'altro al legislatore ordinario è demandato il compito di coordinare la finanza dello Stato, delle province e dei comuni con quella delle regioni.

Orbene, sulla base di tali principi ed esigenze, e nell'intento di razionalizzare tutto il sistema della finanza pubblica (che prima del 1977 si era dilatata in maniera incontrollata) sono state prodotte negli ultimi dieci anni numerose norme di legge, le quali, emanate in gran parte attraverso decretazione d'urgenza e stratificatesi nel tempo, abbisognano ancora d'essere meglio coordinate tra loro e più opportunamente adeguate alla mutata realtà economica, politica e sociale del Paese, che nel settore di specie è in continua evoluzione.

Negli ultimi anni il legislatore ha operato mediante approcci successivi, dato che all'inizio non erano completamente chiare tutte le componenti che sulla finanza locale andavano a incidere negativamente. Di certo, comunque, c'erano la macroscopicità del fenomeno e la conseguente necessità di ridurlo a dimensioni compatibili con la finanza globale.

Sono ormai noti i diversi tentativi fatti al riguardo; tentativi che fino al 1985 hanno determinato tre distinte linee di tendenza nella disciplina del settore in contesto.

In questa sede se ne accenna brevemente, sia per una migliore intelligenza del fenomeno "finanza locale" sia - e principalmente - perchè, rispondendo tutte ad una identica logica, hanno in un certo senso creato i presupposti della più recente normativa che qui si va ad esaminare.

A un primo momento in cui lo Stato ha provveduto all'"azzeramento" dei debiti degli enti locali (accollandosi i relativi oneri) e ad effettuare i trasferimenti finanziari sulla base della "spesa storica", è subentrata una seconda fase, nella quale - abbandonato tale sistema di trasferimenti a causa delle sperequazioni che determinava tra gli enti - sono stati introdotti i "fondi perequativi" e imposti limiti alla spesa corrente. La terza linea seguita - tuttora in atto - è stata quella di un graduale recupero del ruolo delle entrate proprie e, accanto alle norme dettanti limiti agli enti, sono state introdotte altre di segno opposto, cioè accordanti potestà nuove, soprattutto nel

settore delle entrate.

In tale continua ricerca di una disciplina di definitivo assetto della finanza locale, alla Corte dei conti è stato assegnato il compito di verificare sostanzialmente come le gestioni degli enti fossero tenute e le ragioni per le quali talune di esse determinassero oneri maggiori di quelli che si riscontravano in altre. Infatti, nell'art. 13 della legge n. 51 del 1982 - attributivo della predetta funzione alla Corte - era contenuta una disposizione, a mente della quale la Corte medesima avrebbe dovuto, tra l'altro, esaminare in ogni caso le gestioni finanziarie degli enti che avessero registrato il maggior aumento della spesa negli ultimi tre anni e la cui spesa pro-capite fosse stata superiore alla media.

La "ratio" di siffatta disposizione sembrava muovere dalla considerazione che l'aumento della spesa degli enti in questione andasse ad incidere negativamente su tutta la finanza pubblica e, data la rilevanza da questa assunta, sull'intera economia nazionale. Essa pareva volesse tendere all'accertamento dell'operato degli amministratori per poi apprestare idonei strumenti normativi per impedirne la prosecuzione nella stessa

linea di gestione. In definitiva, era come se la legge avesse nell'"in sè" anche un precetto implicito, che, se non proprio punitivo, fosse certamente d'allarme.

Senonchè, una volta avuta completa cognizione della realtà finanziaria degli enti locali, e ritrovato un certo equilibrio nella distribuzione delle risorse, la norma in questione si è dimostrata inadeguata a cogliere l'essenza del perché del dilatarsi della spesa. E invero gli enti da essa presi in considerazione si sarebbero potuti trovare in situazione di forti aumenti di spesa non perché essi avevano attuato una gestione poco oculata, ma per altre ragioni, che potevano essere anche legittime e opportune, in quanto concretantisi in attività e comportamenti di saggia amministrazione, con apprestamento di servizi qualitativamente e quantitativamente positivi per la collettività amministrata, e prodotti magari con erogazioni di spesa che, pur risultando questa di entità superiore alla media pro-capite erano tuttavia correlate a maggiori entrate o ad altre fonti del tutto legittime e non censurabili sotto il profilo della sana gestione.

Sicchè, con l'art. 28 del decreto-legge 31 agosto

1987, n. 39 - convertito nella legge n. 440 del 29 ottobre dello stesso anno - la norma in questione è stata sostituita con altra (oggi pienamente vigente), in virtù della quale... "in ogni caso la Corte esamina la gestione di tutti gli enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo ovvero rechino la indicazione di debiti fuori bilancio. L'elenco relativo è comunicato alla Corte a cura degli organi regionali di controllo".

Tale disposizione - che meglio della precedente pare colga il problema delle disfunzioni della finanza locale - sembra dettata dal timore del riesplodere del "sommerso".

In sostanza, la sua finalità è nel senso di evitare che si ripresenti la medesima situazione che ha caratterizzato gli anni settanta e che ha avuto come conseguenza l'intervento "a sanatoria", da parte dello Stato, delle posizioni debitorie degli enti.

E i disavanzi d'amministrazione e, soprattutto, i debiti fuori bilancio oggi ne sono indici oltre che presupposti.

Nella generalità dei casi i debiti fuori bilancio sono il sintomo di un'attività gestoria condotta senza l'osservanza quanto meno delle regole di diligenza del

buon amministratore, oltre, beninteso, di quella comportante, sotto altro profilo, per gli stessi amministratori la responsabilità di essere andati al di là delle disponibilità di bilancio, con oneri che inevitabilmente sono destinati a ricadere sulla collettività nazionale.

Per altro verso, la norma sopra richiamata allarga l'ambito di operatività della funzione assegnata alla Corte con l'istituzione della Sezione enti locali.

Infatti, la cennata legge n. 440 del 1987 fa obbligo alla Corte medesima di esaminare le gestioni finanziarie non solo degli enti con più di ottomila abitanti, ma anche di tutti quelli che, pur trovandosi al di sotto di tale soglia, registrino disavanzi d'amministrazione o debiti fuori bilancio.

Essa, comunque, coinvolge pure gli organi regionali di controllo, i quali sono tenuti a comunicare alla Corte gli elenchi degli enti che trovansi nelle predette condizioni.

Siffatto coinvolgimento, disposto in forma precettiva dal legislatore, si affianca alle altre attività che, su richiesta della Corte, i predetti comitati regionali di controllo già svolgono con spirito di fatti-

va e utile collaborazione, dovendosi ormai ritenere superato, per tali attività, il conflitto di attribuzione a suo tempo sollevato da alcune regioni, e dichiarato insussistente dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 422 del 24 marzo/7 aprile 1988.

La disposizione contenuta nel suddetto art. 28 della legge n. 440 del 1987 è coerente (e fa sistema) con quelle di cui all'art. 1 bis della legge 9 agosto 1986, n. 488, di conversione del decreto-legge n. 318 del 1 luglio dello stesso anno. Essa, infatti, attestando, fra l'altro, l'obbligo degli enti di indicare i debiti fuori bilancio, mira al conseguimento di una maggiore chiarezza ed effettività del bilancio stesso; chiarezza ed effettività che non significano solamente una sorta di ossequio a regole astratte, ma qualcosa di più concreto: possibilità di conoscenza di tutte le componenti della gestione per verificare se questa sia o meno in equilibrio. Che è economico oltre che finanziario in stretto senso.

E le disposizioni del predetto art. 1 bis perseguono proprio tale scopo primario. Esse hanno introdotto nell'ordinamento un principio - invero già implicito nelle norme precedenti - che era opportuno evidenziare.

Tale principio si sostanzia in una regola valevole per ogni buona amministrazione, e si attua non svolgendo un'attività, per così dire, d'attesa; cioè aspettando e verificando solo i risultati, ma seguendo le emergenze, i dati e le risultanze gestorie momento per momento.

Infatti, dalla coordinata lettura dei primi tre commi del cennato art. 1 bis si evince chiaramente la finalità della norma in contesto, che è nel senso di attivare un meccanismo amministrativo di riequilibrio della gestione finanziaria degli enti locali; meccanismo idoneo a ricondurla con prontezza, in qualsiasi momento in cui si presenti la necessità, al punto mediano del pareggio fra entrata e spesa.

Se ne deduce, pertanto, una più ampia e funzionale concezione del pareggio, che non è più inteso come puro e semplice requisito del bilancio di previsione, sibbene come assetto gestionale effettivo da preservare con continuità e con riferimento a tutte le componenti della gestione.

Ciò comporta, per gli amministratori, che:

- a) il disavanzo deve essere giustificato in relazione al mancato successo dell'aggiustamento in corso

d'anno (indicazione degli eventi straordinari ed imprevisti);

- b) l'avanzo deve essere effettivo, cioè deve rimanere tale al netto di tutti i residui passivi perenti esistenti e non ancora prescritti al 31 dicembre dell'anno cui il consuntivo si riferisce;
- c) l'avanzo deve essere attendibile; vale a dire, deve resistere alla prova della fondatezza dei residui attivi e della veridicità dei residui passivi che concorrono a determinarlo.

Non solo, ma l'attendibilità del risultato della gestione impone che siano considerati anche i debiti fuori bilancio. Infatti, la loro esistenza - anche a prescindere dalla situazione di disavanzo - comporta il dovere per i consiglieri comunali e provinciali di adottare, entro il 15 ottobre, idonei provvedimenti deliberativi per il riequilibrio della gestione, anche impegnando l'esercizio in corso o inderogabilmente i primi due immediatamente successivi, indicando comunque i mezzi di copertura. Di siffatte delibere, poi, si dovrà tener conto nei bilanci di previsione degli esercizi interessati, secondo i termini e nel rispetto delle norme che nell'ordinamento sono al riguardo previ-

sti.

In definitiva, in base allo spirito e alla lettera del più volte citato art. 1 bis, ormai occorre che le spese non siano correlate solo alle previsioni, ma anche, se non soprattutto, alle entrate. E ciò in aderenza ad un equilibrio generale, che oltre ad essere proprio del singolo ente, si riverbera sul più ampio equilibrio della finanza pubblica globale.

La normativa fin qui esaminata nelle sue linee e tendenze essenziali - che si innesta su quella che ha disciplinato il settore "de quo" nel triennio 1983 - 1985 - contiene una serie di altre disposizioni, le quali, pur con le innovazioni sopra illustrate, si muovono sostanzialmente nel medesimo solco di quelle precedenti. Infatti, esse confermano il concorso dello Stato al finanziamento degli enti locali a mezzo di fondi ordinari e perequativi, introducono un fondo per lo sviluppo degli investimenti e prevedono aumenti fiscali e tariffari su alcune entrate.

Parallelamente, riconoscono a province e comuni un più ampio potere di scelta circa l'assunzione dei mutui, ponendo contestualmente a carico degli stessi enti una quota di oneri - da imputarsi non solo al capitale,

ma anche agli interessi - da fronteggiare con mezzi propri.

Inoltre, esse prevedono che i fondi di cui alla legge n. 10 del 1977 (Bucalossi), provenienti dalle concessioni edilizie e dalle sanzioni amministrative, possano trovare, per un importo fino al 30% del totale, destinazione diversa da quelle vincolate indicate nell'art. 12 della stessa legge.

Le norme sulla finanza locale relative all'anno 1986 troveranno più puntuale considerazione nelle parti specifiche che compongono il presente referto. Qui giova richiamare l'attenzione, a titolo di semplice annotazione, sul progetto di legge riguardante le unità sanitarie locali, per le quali è prevista una disciplina nuova che, tra l'altro, svincola le stesse dalla competenza degli enti comunali per quanto concerne la soggettività giuridica.

Già in altre occasioni la Sezione, "in iure condito", ha avuto modo di occuparsi del settore, nei rapporti fra bilanci e conti delle U.S.L. e quelli dei rispettivi enti locali, anche nei riflessi che tali rapporti determinano nei confronti delle funzioni assegnate a questa Sezione. Peraltro il predetto progetto di

riforma sembra risolvere diversamente il problema, laddove prevede distinte e specifiche forme di controllo.

2. Attuazione del piano delle rilevazioni

Il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame dei conti consuntivi degli enti locali per l'esercizio 1986 hanno trovato esplicitazione nella delibera n. 5 del 24 luglio 1987, già comunicata al Parlamento. In essa sono stati indicati i termini generali a cui la Sezione si sarebbe attenuta nell'esame delle gestioni finanziarie degli enti per riferirne i risultati allo stesso organo rappresentativo della comunità nazionale.

Per il 1986 la Sezione medesima, pur continuando a svolgere la propria funzione secondo le linee seguite negli anni precedenti, ha in particolare appuntato l'attenzione su alcuni fenomeni ritenuti di grande rilievo per la loro collegata incidenza negativa sul buon andamento dell'attività gestoria degli enti e sulla corretta applicazione delle norme che tale attività di-

sciplinano. Vale a dire, sull'esistenza o meno di disequilibri finanziari nei bilanci, di disavanzi d'amministrazione e di debiti fuori bilancio, nonché sulle cause che questi e quelli hanno determinato. Ciò in aderenza soprattutto alle finalità emergenti dalle disposizioni contenute nel IV comma dell'art. 13 della legge 26 febbraio 1982, n. 51 - come modificato dall'art. 28 della legge 28 ottobre 1987, n. 440 - e nell'art. 1 bis della legge 9 agosto 1986, n. 488.

Tali disposizioni, evidenziate nel paragrafo 1, hanno ad oggetto proprio i termini estrinsecativi dei fenomeni patologici di gestione, avanti indicati, perché siano opportunamente valutate le conseguenze sulla finanza pubblica e, ovviamente, possano essere apprestati idonei rimedi normativi al fine di eliminare gli effetti perturbatori da quelli derivanti.

Gli obiettivi che al riguardo la Sezione si era proposta di conseguire sono stati raggiunti solo in parte, ma indagini più approfondite saranno condotte sulle medesime tematiche in occasione dell'esame delle gestioni relative all'anno 1987; il quale costituisce il primo esercizio su cui hanno cominciato a produrre effetti le disposizioni contenute nel citato art. 1 bis

della legge n. 488 del 1986.

Per il 1986, l'esame compiuto non è stato limitato solo agli enti con più di 8 mila abitanti, ma, giusta l'innovazione introdotta dal cennato art. 28 della legge n. 440 del 1987, è stato avviato - pur con i limitati mezzi a disposizione - anche relativamente a quelli che, trovandosi al di sotto di tale soglia demografica, avevano registrato disavanzi d'amministrazione o debiti fuori bilancio. E ciò la Sezione stessa ha iniziato a fare, in aderenza allo spirito e alla lettera della legge, per cogliere quelle situazioni che avrebbero potuto (e potrebbero) portare al verificarsi di oneri latenti, destinati (se non opportunamente corretti) a far esplodere "deficit sommersi", con intuibili conseguenze negative sulla finanza pubblica generale.

Sono detti elementi che in via principale hanno improntato le indagini svolte ed hanno prevalentemente costituito il comune denominatore che ha legato insieme le diverse parti di cui la presente relazione è composta.

E non avrebbe potuto essere altrimenti, dato che il quadro normativo che disciplina la finanza locale, non solo mostra un consolidamento, per il 1986, del-

l'indirizzo legislativo che prevede il concorso dello Stato al finanziamento di province e comuni mediante una diversificata serie di contributi (ordinari, perequativi, per lo sviluppo degli investimenti, ecc), ma accentua altresì il principio secondo il quale siffatti contributi siano da accompagnarsi a iniziative degli organi responsabili degli enti locali affinché, attraverso appropriate manovre gestorie (soprattutto sul versante delle entrate) gli organi stessi possano pervenire alla eliminazione delle spese consolidate e possano assumere scelte di interventi che siano coerenti con gli interessi delle collettività da essi amministrate.

E se le disposizioni già citate spingono in tal senso, nella medesima direzione e per il perseguimento delle stesse finalità operano altre norme che, attribuendo compiti che riverberano rilevanti effetti sulle gestioni locali, sono indirizzate a taluni apparati pubblici quali la Presidenza del Consiglio e i ministeri dell'Interno, del Tesoro, del Bilancio, della Pubblica Istruzione, nonché la Cassa Depositi e Prestiti.

Trattasi di compiti ed attività il cui svolgimento ha costituito fonti di rilevazione di comportamenti de-

gli enti locali non desumibili dall'esame dei conti consuntivi commesso alla Sezione.

Comunque, le valutazioni dei comportamenti degli enti sono state condotte secondo canoni individuati in base alle regole normative, alle finalità che hanno ispirato le regole stesse, ai principi di buona amministrazione e alle esperienze che la Sezione ha maturato negli anni passati.

Ai singoli enti sono state formulate specifiche richieste di dati e notizie in ordine a fatti di gestione e ad attività di amministrazione.

L'esame dei conti consuntivi e dei documenti allegati è stato arricchito mediante l'intervento degli enti interessati, con i quali è stato continuato (e intensificato) un utile dialogo, che si è sviluppato attraverso osservazioni, domande su fenomeni gestori, deduzioni e chiarimenti, per poter consentire i giudizi e le valutazioni conclusive della Corte. Il tutto anche allo scopo di verificare il buon andamento dell'attività amministrativa sotto il profilo dell'efficacia dell'azione degli enti nell'apprestamento dei servizi e nell'attuazione degli interventi.

Tali valutazioni conclusive sono state pure mirate

ad individuare se e come le gestioni locali, quali componenti rilevanti delle gestioni pubbliche, avessero o meno contribuito al conseguimento delle finalità di politica economica tracciate annualmente nella "relazione programmatica" e tradotte in indirizzi mediante le connesse "leggi finanziarie".

L'esame dei conti consuntivi e l'attività ad esso conseguente, che finora sono stati svolti presso la sede centrale della Corte, saranno effettuati in parte anche presso le sedi periferiche della Corte stessa.

Siffatto decentramento di funzioni, che ancora è in "fieri", riguarderà i comuni con meno di 8.000 abitanti che registrino disavanzi di amministrazione e/o debiti fuori bilancio. Esso consentirà un più utile colloquio proprio con quei piccoli enti, i quali, disponendo di strutture amministrative molto modeste, non sempre sono in grado di corrispondere agevolmente ai diversi adempimenti che le leggi a loro impongono.

La metodologia seguita dalla Sezione per l'attuazione del piano delle rilevazioni, anche quest'anno è stata resa funzionale al perseguimento dei seguenti tre obiettivi:

a) valutare i risultati della gestione finanziaria, in

via generale, di tutte le province e di tutti i comuni i cui consuntivi sono sottoposti all'esame della Corte;

- b) esaminare la gestione di quegli enti che a mente dell'art. 13 della legge n. 51 del 1982 - come modificato dall'art. 28 della legge n. 440 del 1987 -, abbiano chiuso il consuntivo in disavanzo o abbiano recato l'indicazione di debiti fuori bilancio;
- c) porre in evidenza alcuni specifici aspetti di gestione degli enti, meritevoli di particolare considerazione.

Gli elementi occorrenti per le suddette indagini sono stati richiesti a diversi ministeri e istituzioni pubbliche, alle regioni, ai comitati regionali di controllo, alle organizzazioni rappresentanti gli enti e gli organi locali, nonché alle amministrazioni provinciali e comunali.

I dati ed i documenti necessari per le indagini sono stati:

- i conti consuntivi di province e comuni e le delibere approvative degli stessi;
- i dati riepilogativi nel rendiconto generale del patrimonio;

- le relazioni dei revisori dei conti;
- i bilanci di previsione di province e comuni e le delibere approvative degli stessi;
- i prospetti dimostrativi dei mutui;
- le relazioni illustrative dei dati di consuntivo;
- le relazioni previsionali e programmatiche;
- le opposizioni, le osservazioni e i reclami presentati da terzi sui conti consuntivi;
- le risposte fornite da province e comuni su specifiche richieste formulate dalla Corte;
- i dati consuntivi di cassa della Ragioneria Generale dello Stato.

Come per gli anni trascorsi, le suddette indagini sono state svolte su tre livelli di esame - in relazione ai tre oggetti come sopra individuati - approfondendo sempre più le relative tematiche man mano che dal primo si passava al terzo livello.

Un primo esame generale, infatti, è stato condotto su tutte le province e su tutti i comuni con più di 8.000 abitanti, aggregando gli enti per grandi aree geografiche, per regioni e per classi demografiche. Ad un esame più penetrante sono state quindi sottoposte le gestioni di quegli enti che presentavano disavanzi di

amministrazione o debiti fuori bilancio. Di tali gestioni sono state prese in considerazione solo quelle che registravano deficit finanziari effettivi, stralciando quelle, invece, i cui debiti fuori bilancio (di modesta entità) derivavano da semplici sfasamenti fisiologici e momentanei, o che tali debiti si sarebbero potuti coprire con l'avanzo di amministrazione.

Le indagini di terzo livello hanno avuto ad oggetto solo particolari aspetti delle gestioni; quegli aspetti, cioè, che sono ritenuti di rilevante importanza sotto il profilo finanziario, ovvero economico o contabile.

Per altro verso, anche se è vero che la principale attività della Sezione resta sempre e comunque quella relativa all'esame dei conti consuntivi, i quali costituiscono l'elemento principe per la conoscenza delle realtà locali, nondimeno la Sezione stessa si è preoccupata anche di far sentire la propria voce su talune problematiche di cui gli enti locali non sempre avevano completa consapevolezza. E ciò essa ha fatto per consentire agli enti medesimi una migliore intelligenza delle regole da seguire, dei limiti da rispettare, degli obiettivi assegnati e delle modalità del loro per-

seguimento.

Per tale ragione sono state trattate, in apposite delibere, alcune problematiche su vari temi di cui si dà ora indicazione, e i cui documenti sono riportati in testo integrale nel volume degli allegati:

- delibera 20 novembre 1987, n. 8, su "chiarimenti ed integrazioni alla delibera n. 28 del 1986 riguardante contrazione di mutui". Interpretazione dell'art. 19, primo comma, del D.P.R. n. 421 del 1979;
- delibera 18 marzo 1988, n. 650, su inventari e conto generale del patrimonio.

Il presente paragrafo relativo all'attuazione del piano delle rilevazioni non può concludersi senza che la Sezione riprenda due importanti argomenti già trattati nelle precedenti relazioni e riguardanti, il primo, il sistema delle verifiche che vengono effettuate dal collegio dei revisori dei conti, ed il secondo, il raccordo della Corte con i comitati regionali di controllo.

Circa il primo tema, non si può non evidenziare ancora una volta l'opportunità di un intervento normativo che meglio disciplini il ruolo, i compiti e le modalità d'esercizio delle attività dei collegi dei revi-

sori in seno alle amministrazioni locali, dato che tali collegi interpretano la loro funzione in guise le più diverse e con comportamenti che, lontani da ogni criterio di uniformità, spaziano dagli interventi di verifica del conto del tesoriere e della concordanza con il conto dell'amministrazione alle valutazioni di tipo politico sulla gestione globale dell'ente.

Per quanto riguarda il secondo tema - relativo al raccordo dei comitati regionali di controllo con la Corte dei conti - devesi constatare che ormai in via di principio il problema è stato definitivamente risolto.

Vi hanno provveduto, per una parte, il Parlamento - il quale, con l'art. 28 della legge n. 440 del 1987, ha prescritto che debbano essere i comitati regionali di controllo a comunicare alla Corte l'elenco "di tutti gli enti i cui conti consuntivi si chiudano in disavanzo ovvero rechino la indicazione di debiti fuori bilancio" - e per un'altra parte, la Corte costituzionale che, dichiarando insussistente, con la sentenza n. 422 del 1988, il conflitto di attribuzioni a suo tempo sollevato da alcune regioni, ha in sostanza ritenuto legittime le richieste che la Corte dei conti formula ai suddetti comitati regionali di controllo quando, lungi

dal palesarsi come attività di controllo, tali richieste siano invece strumentalmente rivolte all'unico fine comune del referto alle Camere nell'interesse della collettività nazionale.

3. Adempimento degli enti all'obbligo di trasmettere alla Corte i consuntivi

Anche nella presente relazione la Sezione non può trascurare di porre in evidenza la situazione di inadempienza di alcuni enti locali all'obbligo di trasmettere i consuntivi alla Corte dei conti (art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786) in tempi ragionevoli e comunque adeguati ai successivi adempimenti previsti dalle norme vigenti.

Va sottolineato che tale comportamento, contrario al disposto normativo e al principio del buon andamento, si pone anche in contrasto con il fondamentale canone ispirato alla tempestiva resa del conto idonea a consentire le verifiche di legge da parte degli organi-

smi di controllo e della stessa Corte dei conti, che ha il compito di riferire al Parlamento sui risultati dell'esame delle gestioni degli enti locali.

Vale la pena di ricordare che la procedura per la formazione e l'approvazione del rendiconto dell'ente locale prevede, in primo luogo, che il tesoriere del comune e della provincia renda il conto entro tre mesi dalla chiusura dell'esercizio (art. 308, primo comma, T.U. n. 383 del 1934). Il conto del tesoriere è immediatamente sottoposto all'esame di tre revisori (art. 309 T.U. citato) nominati dal consiglio nella sessione d'autunno tra i consiglieri estranei alla giunta (art. 129 T.U. del 1915). Essi devono esaminare il conto (che deve avere la stessa struttura del bilancio di previsione) entro il termine di due mesi e presentare una relazione critica al consiglio. Anche la giunta deve integrare il conto del tesoriere con l'indicazione dei residui attivi da riportare, del totale degli accertamenti, delle differenze nei residui attivi e nella gestione di competenza delle entrate, dei residui passivi da riportare, del totale degli impegni, della differenza nella gestione dei residui passivi e nella gestione di competenza delle spese. Pur non es-

sendo previsto per tali adempimenti di giunta alcun autonomo termine dal sistema normativo, deve ritenersi che l'integrazione del conto stesso, perchè divenga il conto consuntivo dell'ente, debba svolgersi in parallelo con l'attività dei revisori all'interno del consiglio. La relazione ex art. 22 del D.P.R. n. 421 del 1979, da allegare al rendiconto, costituisce adempimento dell'ente nei rapporti esterni, piuttosto che fondamentale documento nei rapporti interorganici fra giunta e consiglio.

Entro il mese dalla presentazione della relazione dei revisori, il consiglio deve deliberare sul conto. Ne deriva che questa deliberazione, se sono osservati i termini da parte del tesoriere e dei revisori, dovrebbe essere adottata entro sei mesi dalla chiusura dell'esercizio e cioè entro il mese di giugno.

Sorgono poi i problemi del doppio binario del controllo e della giurisdizione contabile, di cui all'art. 310 del T.U. n. 383 del 1934, ma, ai fini dell'osservanza dei termini è da ritenere che il controllo del comitato regionale di controllo non dovrebbe avere effetti ritardanti, in quanto lo stesso può svolgersi a prescindere dagli adempimenti sulla pubblicità, che in-

vece sono preordinati esclusivamente per la giurisdizione contabile.

Ciò premesso, va notato che - pur dopo le sollecitazioni alla resa tempestiva del conto consuntivo da parte della Sezione e delle regioni - si sono verificate le seguenti situazioni:

situazione al 31.12.1987

pervenuti: comuni 330 province 39 Tot. nazion. 29,43%

non perv.: comuni 900 province 33 Tot. nazion. 79,57%

situazione al 31.3.1988

pervenuti: comuni 898 province 87 Tot. nazion. 74,51%

non perv.: comuni 332 province 5 Tot. nazion. 18,61%

situazione al 31.5.1988

pervenuti: comuni 986 province 90 Tot. nazion. 81,39%

non perv.: comuni 244 province 2 Tot. nazion. 18,61%

situazione al 30.6.1988

pervenuti: comuni 1.038 province 90 Tot. nazion. 84,95%

non perv.: comuni 192 province 2 Tot. nazion. 15,05%

Va, inoltre, sottolineato che, sebbene non parti-

colarmente numerosi, sussistono casi di gravi inottemperanza all'obbligo della presentazione dei conti consuntivi negli anni precedenti. La situazione é così rappresentabile:

Enti inadempienti al 30 giugno 1988:

Esercizio 1982

Comuni di Cormanò (MI), Isola del Liri (FR), Rosarno (RC).

Esercizio 1983

Comuni di Isola del Liri (FR), Pontecagnano Faiano (SA), Cariati (CS), Racalmuto (AG).

Esercizio 1984

Comuni di Isola del Liri (FR), Afragola (NA), Pontecagnano Faiano (SA), Sarno (SA), Scafati (SA), Isola di Capo Rizzuto (CZ).

Esercizio 1985

Comuni di Isola del Liri (FR), Spoleto (PG), Montorio al Vomano (TE), Cervinara (AV), Capua (CE), S. Maria a Vico (CE), Afragola (NA), Casalnuovo di Napoli (NA),

Frattaminore (NA), Melito di Napoli (NA), Agropoli (SA), Battipaglia (SA), Pontecagnano Faiano (SA), San Marzano sul Sarno (SA), Sarno (SA), Scafati (SA), Putignano (BA), Erchie (BR), Sannicandro Garganico (FG), Laterza (TA), Isola di Capo Rizzuto (CZ), Mesoraca (CZ), Erice (TP), Capoterra (CA), Quartu S. Elena (CA).

Esercizio 1986

- Piemonte (n. 1)

comune di Alessandria (*)

- Lombardia (n. 3)

comune di Ponte S. Pietro (BG)

" " Biassono (MI)

" " Varedo (MI)

- Veneto (n. 9)

comune di Camponogara (VE)

" " Chioggia (VE) (**)

" " Dolo (VE)

(*) Enti ai quali è stato prorogato il termine di approvazione al 31 marzo 1988 in base alla Legge n. 470 del 1987;

(**) Enti che hanno trasmesso nota giustificativa.

comune di Martellago (VE)	(**)
" " Musile di Piave (VE)	
" " Legnago (VR)	(**)
" " S. Pietro in Cariano (VR)	(**)
" " S. Ambrogio in Valpolicella (VR)	
" " Cassola (VI)	(*)
- Toscana (n. 4)	
comune di Camaiore (LU)	(**)
" " Carrara	(*)
" " Fivizzano (MS)	(*)
" " Pontremoli (MS)	(*)
- Lazio (n. 18)	
comune di Isola del Liri (FR)	
" " Pontecorvo (FR)	(**)
" " Cisterna di Latina (LT)	(**)
" " Cori (LT)	
" " Fondi (LT)	
" " Minturno (LT)	(**)
" " Sezze (LT)	

(*) Enti ai quali è stato prorogato il termine di approvazione al 31 marzo 1988 in base alla Legge n. 470 del 1987;

(**) Enti che hanno trasmesso nota giustificativa.

comune di Terracina (LT)

" " Ardea (RM)

" " Artena (RM)

" " Ciampino (RM) (**)

" " Guidonia Montecelio (RM)

" " Ladispoli (RM)

" " Marino (RM)

" " Pomezia (RM)

" " Rocca di Papa (RM)

" " S. Marinella (RM)

" " Tivoli (RM)

- Umbria (n. 4)

comune di Corciano (PG)

" " Foligno (PG)

" " Spoleto (PG)

" " Amelia (TR)

- Marche (n. 1)

comune di Ascoli Piceno

(**) Enti che hanno trasmesso nota giustificativa.

- Abruzzo (n. 7)

comune di Francavilla a mare (CH)	(**)
" " Celano (AQ)	
" " Penne (PE)	
" " Alba Adriatica (TE)	
" " Giulianova (TE)	(**)
" " Martinsicuro (TE)	
" " Montorio al Vomano (TE)	(**)

- Campania (n. 45)

comune di Montella (AV)	
" " Solofra (AV)	
" " S. Agata dei Goti (BN)	
" " Capua (CE)	(**)
" " Carinola (CE)	
" " Frignano (CE)	
" " Mondragone (CE)	
" " Orta di Atella (CE)	
" " S. Felice a Cancellio (CE)	
" " S. Nicola la Strada (CE)	(**)

(**) Enti che hanno trasmesso nota giustificativa.

comune di S. Maria a Vico (CE)	
" " Sant'Arpino (CE)	(**)
" " Sessa Aurunca (CE)	
" " Villa Literno (CE)	(**)
" " Afragola (NA)	
" " Caivano (NA)	
" " Casalnuovo di Napoli (NA)	
" " Casandrino (NA)	
" " Castellammare di Stabia (NA)	(*)
" " Frattamaggiore (NA)	
" " Frattaminore (NA)	
" " Melito di Napoli (NA)	
" " Monte di Procida (NA)	
" " Nola (NA),	
" " Portici (NA)	
" " Sant'Antimo (NA)	(**)
" " Saviano (NA)	
" " Terzigno (NA)	
" " Torre Annunziata (NA)	(*)

(*) Enti ai quali è stato prorogato il termine di approvazione al 31 marzo 1988 in base alla Legge n. 470 del 1987;

(**) Enti che hanno trasmesso nota giustificativa.

Provincia di Salerno

comune di Baronissi (SA)

- " " Battipaglia (SA)
- " " Castel S. Giorgio (SA)
- " " Eboli (SA) (**)
- " " Fisciano (SA)
- " " Mercato S. Severino (SA)
- " " Montecorvino Rovella (SA)
- " " Nocera Superiore (SA)
- " " Pagani (SA)
- " " Pontecagnano Faiano (SA)
- " " S. Marzano sul Sarno (SA)
- " " Sarno (SA)
- " " Scafati (SA)

- Puglia (n. 26)

comune di Alberobello (BA)

- " " Giovinazzo (BA) (**)
- " " Grumo Appula (BA)
- " " Palo del Colle (BA)

(**) Enti che hanno trasmesso nota giustificativa.

comune di Polignano a Mare (BA)
" " Turi (BA)
" " Erchie (BR)
" " Catiano (BR)
" " Ostuni (BR) (**)
" " Cagnano Varano (FG)
" " Cerignola (FG)
" " Margherita di Savoia (FG)
" " Monte S. Angelo (FG) (**)
" " S. Ferdinando di Puglia (FG)
" " Sannicandro Garganico (FG)
" " Trinitapoli (FG)
" " Vico del Gargano (FG)
" " Copertino (LE)
" " Gallipoli (LE)
" " Novoli (LE)
" " Surbo (LE)
" " Veglie (LE)
" " Castellaneta (TA)

(**) Enti che hanno trasmesso nota giustificativa.

comune di Laterza (TA)
" " Taranto (**)
- Basilicata (n.1)
comune di Montalbano Jonico (MT) (**)
- Calabria (n. 16)
comune di Catanzaro
" " Cirò Marina (CZ)
" " Cutro (CZ)
" " Filadelfia (CZ)
" " Isola di Caporizzuto (CZ)
" " Lamezia Terme (CZ)
" " Mesoraca (CZ) (**)
" " Petilia Policastro (CZ)
" " Pizzo (CZ) (**)
" " Soverato (CZ) (**)
" " Cariati (CS)
" " Cassano allo Jonio (CS) (**)
" " Cetraro (CS) (**)
" " Corigliano Calabro (CS)

(**) Enti che hanno trasmesso nota giustificativa.

comune di Luzzi (CS)

" " Montalto Uffugo (CS) (**)

- Sicilia (n. 24)

comune di Casteltermini (AG)

" " Palma di Montechiaro (AG)

" " Racalmuto (AG)

" " Raffadali (AG)

" " S. Giovanni Gemini (AG)

comune di Adrano (CT)

" " Biancavilla (CT)

" " Gravina di Catania (CT)

" " Mascalucia (CT)

" " Misterbianco (CT)

" " Riposto (CT)

" " S. Giovanni la Punta (CT)

" " S. Gregorio di Catania (CT)

" " S. Agata li Battiati (CT)

" " Barrafranca (EN)

" " Leonforte (EN)

(**) Enti che hanno trasmesso nota giustificativa.

comune di Cinisi (PA)
" " Gangi (PA)
" " Lercarafriddi (PA)
" " Monreale (PA)
" " Palermo
" " Partinico (PA)
" " Augusta (SR)
" " Noto (SR)

- Sardegna (n. 11)

comune di Cagliari
" " Capoterra (CA)
" " Quartu S. Elena (CA)

comune di S. Antioco (CA)

" " Serramanna (CA)
" " Sestu (CA)
" " Siniscola (NU)

" " Tortolì (NU)

(**)

" " Terralba (OR)

" " La Maddalena (SS)

" " Olbia (SS)

(**) Enti che hanno trasmesso nota giustificativa.

4. Regolarità della formazione delle sequenze procedurali

L'obbligo di rendicontazione da parte del tesoriere (entro tre mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario), si inquadra nell'interesse generale considerato dall'art. 44 del T.U. del 1934, n. 1214, in base al quale la Corte giudica con giurisdizione contenziosa sui conti dei tesorieri e degli altri agenti contabili.

E' noto che, secondo il sistema generale, l'agente contabile deve rendere il conto alla Corte dei conti con un rapporto diretto, mentre per i tesorieri dell'ente locale tale procedura è diversificata, dovendo essere reso il conto al rispettivo ente per la necessaria integrazione e per l'inserimento del conto consuntivo da sottoporre alla delibera del consiglio. E, invero, gli adempimenti del personale e quelli dell'amministrazione vanno considerati unitariamente, sicché l'unitario obbligo di resa del conto può essere adempiuto solo con la presentazione del conto alla Corte. Peraltro la mancata presentazione del conto da parte del tesoriere non può comportare irrogazione di sanzio-

ne pecuniaria da parte del comitato regionale di controllo, potendo essa essere applicata solo dal giudice contabile.

Si è detto (sub n. 3) che il conto reso dal tesoriere deve avere la stessa struttura del bilancio di previsione e che va tempestivamente sottoposto all'esame di tre revisori nominati dal consiglio; si è accennato, inoltre alle integrazioni della giunta, alla delibera del consiglio.

Non è senza significato che la nomina dei revisori debba avvenire in epoca antecedente la stessa chiusura dell'esercizio finanziario e, d'altra parte l'esame del conto da parte di essi è di notevole utilità per il giudice contabile, in quanto può porre in evidenza l'eventuale insorgere di responsabilità degli amministratori.

Si tratta, infatti, di elementi che costituiscono oggetto della delibera consiliare d'approvazione del conto e si concreta in verifiche sulla regolare tenuta delle scritture dell'amministrazione, sullo stato economico e finanziario relativo all'intera gestione, sul significato amministrativo ed economico dei costi e dei risultati dei servizi.

Va appena ricordato, che per l'attuazione degli adempimenti omessi dagli amministratori comunali, possono essere nominati commissari "ad acta" dai comitati regionali di controllo con onere di rimborso delle spese a carico degli amministratori o dei funzionari responsabili (vedi artt. 255 e 310 T.U.L.C.P.) in ragione della necessità che le garanzie obiettive della corretta gestione possono risultare ritardate per vicende politiche locali.

Occorre anche ricordare il punto di vista di questa Corte secondo cui i comitati regionali di controllo, in sede di delibera consiliare che approva il conto consuntivo, deve esaminare non solo la legittimità di tale delibera, ma anche il conto consuntivo, quale presupposto giuridico della delibera stessa. E, invero, il controllo di legittimità è diretto ad un contenuto da determinarsi non in astratto, ma con riferimento alle norme che disciplinano l'attività amministrativa volta all'emanazione dell'atto da verificare, per fare quel raffronto tra fattispecie concreta e astratta in cui si estrinseca il momento di giudizio nel controllo.

E' quindi necessaria una verifica del conto consuntivo perché solo in base ai dati in esso contenuti

si può accertare se le risultanze finali esposte in delibera siano conformi ai totali delle registrazioni del conto stesso; se sono state osservate le norme procedurali, quali quelle sulla formazione del conto e sulla allegazione degli atti deliberativi; se è accertata la veridicità del conto e della documentazione e cioè se si è verificato che i singoli dati del consuntivo sono conformi alle regole che pongono limiti alle gestioni locali.

Sotto tale profilo, ritiene la Sezione che il controllo sulle deliberazioni relative ai conti consuntivi degli enti locali abbia ripreso il suo contenuto pieno in quanto esteso al merito, che la precedente prassi interpretativa le aveva sottratto: e, invero, l'art. 13 della legge 26 febbraio 1982, n. 51, ha usato l'espressione "esame" del conto consuntivo da parte dell'organo di controllo, che deve ritenersi esteso ai consuntivi dei comuni con popolazione inferiore a 8.000 abitanti.

In definitiva, per effetto dell'art. 28 della legge 24 ottobre 1987, n. 440, la Sezione è legittimata ad esaminare non solo la gestione di province e comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, ma anche la gestione degli enti i cui consuntivi chiudono in disa-

vanzo di amministrazione o rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio il cui elenco deve essere fornito dai comitati di controllo nell'ambito di un'esigenza di collaborazione ai fini del referto della Corte al Parlamento.

5. Rapporti tra Comitati Regionali di controllo e Corte dei conti

Vale la pena di segnalare che una norma recente (art. 28 decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito dalla legge 29 ottobre 1987, n. 440), fa obbligo ai comitati regionali di controllo di sottoporre all'esame della Sezione l'elenco di tutti gli enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo, ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio.

In un recente passato (novembre 1984 e gennaio 1985), fu sollevato conflitto di attribuzione dalle regioni Liguria e Lombardia in ordine alla legittimazione della Corte dei conti ad accertare l'obbligo da parte

dei comitati regionali di controllo di trasmettere alla Corte elementi relativi ad adempimenti istruttori da questa richiesti, o all'attività di controllo o di gestione degli enti controllati, ovvero ad ipotesi di spese ordinate fuori bilancio e simili.

In particolare, veniva rilevato dalle regioni che il richiedere genericamente elementi risultanti dal controllo eseguito, significava addossare ai comitati l'onere di individuare essi stessi detti elementi, per cui essi divenivano, di fatto, organi serventi della Corte, al di fuori di puntuali basi normative. Lo stesso controllo sostitutivo, effettuato dai comitati regionali di controllo, in quanto disciplinato da leggi, non poteva consentire una sorta di alta direzione da parte della Corte, attuata mediante nomina di commissari ad acta o determinazione di attività.

Peraltro, la Corte costituzionale, con sentenza del 7 aprile 1988, ha dichiarato la legittimazione della Corte dei conti (ex art. 13 legge 26 febbraio 1982, n. 51) a richiedere tutti gli elementi oggetto di contestazioni. E, invero, se il conto del tesoriere è sottoposto all'esame degli organi giurisdizionali della Corte, per l'accertamento di possibili responsabilità e

alla Sezione Enti Locali per l'esame della regolare gestione e del buon andamento degli enti locali, anche ai fini del referto al Parlamento, non può essere ad essa preclusa un'indagine globale coinvolgente tutti i settori interessati, per gli scopi di coordinamento e di accertamento della buona gestione nell'area della finanza pubblica affidata agli enti locali.

E', quindi, pienamente legittima, secondo la Corte costituzionale, la richiesta di elementi desumibili da una ricerca materiale sui risultati del riscontro disposti dagli organi di controllo nei confronti degli enti locali.

Va pure segnalata la decisione n. 15/1985 del 25 febbraio 1985 della Corte dei conti - Sezione I, la quale riteneva ammissibile l'opposizione di terzo proposta dalla Giunta regionale Lombardia ai sensi dell'art. 211, secondo comma c.p.c., ma la respingeva nel merito affermando che la disciplina del processo contabile conferisce al giudice poteri che eccedono l'ambito delineato dall'art. 210 c.p.c., per cui le opposizioni apparivano estranee ai principi propri del giudizio rimesso alla Corte dei conti. Inoltre, nel caso di un giudizio sui conti consuntivi della U.S.L. n. 78 di Vi-

gevano, la Corte dei conti - Sezione I, con decisione n. 195/1984, richiedeva al Presidente della giunta regionale Lombardia e al Presidente del comitato regionale di controllo di depositare, entro 90 giorni, una serie di atti e di chiarimenti in ordine al ripianamento del deficit e in ordine a provvedimenti d'annullamento concernenti attività "contra legem" della U.S.L.

Sul punto il Presidente della giunta regionale proponeva opposizioni ex art. 211 c.p.c., sostenendo che la richiesta di acquisizione di notizie celava un ordine di riferire su attività svolte esulanti dai poteri del giudice contabile e, che d'altra parte, lo stesso non poteva imporre al comitato regionale di controllo lo svolgimento di funzioni o l'organizzazione di uffici in termini difformi da quelli previsti dalle leggi, dal momento che non rientrava nella competenza dei comitati regionali di controllo il potere di vigilanza sulle U.S.L.

Con decisione parziale n. 108/1985 del 15 giugno 1985 la Sezione I rilevava la coincidenza tra gli interessi finali perseguiti dal giudice contabile e dall'amministrazione individuabile nell'esigenza di assicurare l'esercizio dei pubblici poteri secondo criteri

di legalità, imparzialità e buon andamento, per cui non poteva configurarsi una posizione controversa e differenziata dell'amministrazione. Dichiarava quindi inammissibile l'opposizione di terzo. D'altra parte, era detto nella decisione, la richiesta ai comitati regionali di controllo era diretta all'acquisizione di atti che potevano non essere all'evidenza dell'organo di controllo.

La decisione veniva impugnata alle Sezioni Riunite della Corte dei conti dal Presidente della giunta regionale Lombardia. Il giudice di secondo grado dichiarava ammissibile l'opposizione di terzo, ma ha respinto nel merito gli atti contabili deducendo che, attese le caratteristiche del giudizio contabile e gli ampi poteri istruttori di cui si vale, vi è un criterio di più penetrante partecipazione del giudice all'accertamento dei poteri collegato all'accentuazione dell'ufficialità del processo. Ne discende, secondo il giudice d'appello, che gli ordini di esibizione non comportano alcuno sconfinamento di poteri, poiché nella specie non sono configurabili nè ipotesi di sostituzione dell'organo giudicante nell'esercizio di potestà pubblicistiche, nè forme di stimolo o partecipazione all'azione ammini-

strativa e neppure forme di incidenza illegittima sulla
organizzazione degli uffici.

CAPITOLO I

QUADRO GENERALE DELLA FINANZA LOCALE

1. Premessa metodologica sul quadro economico, sociale e politico

1.1 Politica economica nazionale. La manovra di finanza pubblica. La legge finanziaria 1986 ricalca, per impostazione, i contenuti dell'analogica normativa emanata un anno prima, proponendosi di dare coerente continuazione ad una linea di politica economica triennale, sotto alcuni aspetti omogenea e che avrebbe dovuto, nelle intenzioni del Governo, trovar culmine nell'anno 1987.

Più realisticamente bisogna convenire che l'anno 1986 si è configurato come il punto terminale di un triennio, durante il quale è stata data attuazione al "piano di rientro" avviato nel 1984, approfondito poi nella gestione del 1985, secondo schemi di comportamen-

to e parametri economici enunciati nella Relazione previsionale e programmatica di quello stesso anno.

La legge finanziaria 1986, quindi, evolve i meccanismi attuativi della politica economica nel breve periodo attraverso "regole di adeguamento" al piano di rientro, concepito a respiro pluriennale, avviato in termini fattuali due anni prima.

Della impostazione come in sintesi descritta sopra, deve tenersi conto nella rilevazione dei dati tratti dai conti consuntivi degli enti locali, per ricavarne elementi di valutazione circa l'apporto dato dagli enti locali all'attuazione della manovra di politica economica pluriennale ed annuale che il Governo aveva tracciato, con assegnazione di ruoli di esecuzione sia agli organi centrali statali, sia ad altri soggetti pubblici fruitori dei trasferimenti propri della finanza pubblica allargata e tra questi, in funzione non irrilevanti, ai comuni ed alle province.

1.1.1 Settore pubblico. Regole economiche. La manovra correttiva per il breve periodo (l'arco temporale dell'intero anno durante il quale è stata vigente la legge

finanziaria 28 febbraio 1986, n. 41) adegua le "regole" dell'anno precedente, tenendo però conto di un parametro nel frattempo consolidatosi: la stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo.

Le regole individuate sono quindi:

- in materia di entrate

l'inalterato rapporto della pressione fiscale con una tendenza all'aumento delle entrate mediante un recupero nell'area del cosiddetto "sommerso". L'anno 1986 è stato infatti caratterizzato da una maggiore attenzione verso i settori della economia irregolare con un risultato positivo che ha condotto sia alla rivalutazione del PIL, sia ad un incremento reale delle entrate;

- in materia di spese correnti

il contenimento della spesa stessa in limiti di progressione percentuale, proporzionata all'incremento delle entrate, onde determinare un equilibrio pari ad una "crescita zero" o "progressione nulla" in presenza però di una spesa corrente calcolata al netto degli interessi. L'alea di questa regola, vera in sé,

risiede però nella mancata stabilizzazione del debito pubblico che, nell'anno 1986, appare aver raggiunto proporzionalità migliore soltanto grazie al contenimento del fabbisogno monetario che in ciò si è giovato dei primi effetti della nuova gestione del servizio di tesoreria (Tesoreria Unica);

- in materia di personale

sempre nel meccanismo del contenimento della spesa corrente, rientra la percentualizzazione dell'incremento della spesa per tale categoria, determinata per quell'anno nella misura del 6%;

- in materia di spesa per investimenti

l'incremento doveva essere proiettato verso un volume effettivo con crescita a tasso reale significativamente superiore al tasso di aumento del PIL.

Stante l'utilizzazione del tasso di crescita del prodotto interno lordo - PIL - quale parametro per l'incremento degli investimenti, è bene qui ricordare l'evoluzione del computo del PIL nel triennio 1984/1986.

Nel 1984, secondo i dati tratti dalla relazione previsionale e programmatica per l'anno 1986 (1) la crescita del PIL era valutata al 2,6% rispetto all'anno precedente.

Nel 1985 si ha una stasi nella crescita, si verifica però ugualmente un aumento del PIL pari al 2,4% con un contributo rilevante derivato dai servizi.

Per l'anno 1986 diventava quindi indispensabile puntare ad un aumento della crescita globale del settore produttivo primario. In tale anno (2), il PIL viene valutato in lire correnti +894.362 miliardi, con un aumento nominale +11% ma reale +2,7% rispetto al 1985.

Alla ascesa del PIL ha contribuito però più l'agricoltura e l'industria che non l'attività di costruzione.

L'analisi sui dati degli enti locali va perciò condotta tenendo presente gli elementi di conoscenza del fenomeno generale.

(1) Relazione previsionale e programmatica 1986 pag. 9 e seguenti.

(2) Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1986) pag. 10-1.

1.2 Soggetti e strumenti di attuazione. Ruolo riservato agli enti locali. Per lo Stato l'accelerazione delle spese d'investimento doveva trovare attuazione attraverso la più sollecita utilizzazione delle disponibilità sulle leggi esistenti, come pure dei nuovi finanziamenti autorizzati nelle medesime leggi "Finanziaria" e di "Bilancio" 1986. Nell'ottica del programma statale si sarebbe dovuto continuare ad utilizzare lo strumento dei cosiddetti "progetti pronti" attraverso la continuativa gestione del FIO.

La sollecitazione del Governo era indirizzata, nel redigere i documenti di programma, verso la più immediata rispondenza tra decisione di investire ed inizio effettivo delle opere; ciò si sarebbe potuto attuare attraverso la continuità di numerose iniziative giudicate meritevoli di figurare positivamente in programmi a medio termine, già esaminati dal Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e che non avevano potuto trovare ancora copertura nei fondi FIO, insufficientemente stanziati per gli anni precedenti.

Riguardo alla politica degli investimenti attraverso gli enti ad autonomia locale, il Governo, per quanto in particolare riguardava comuni e province, a-

veva fatto nella Relazione previsionale e programmatica 1986 una previsione piuttosto contenuta, basata sulla proiezione degli investimenti effettivamente realizzati dagli enti locali nei due anni precedenti.

La previsione di incremento, secondo tali stime, poneva dubbi circa la stessa capacità espansiva: oltre il 6% dei reali investimenti.

1.2.1 Distorsione delle regole economiche all'atto dell'applicazione. La gestione dell'anno 1986 ha vissuto numerose innovazioni di carattere giuridico, di carattere economico e di carattere pratico attuativo.

Per memoria se ne evidenziano qui almeno tre che certamente hanno avuto incidenza nella conduzione gestionale e che non potevano non influenzare i dati, sia quelli globali riguardanti la finanza statale e quella pubblica allargata, sia quelli più propriamente riguardanti gli enti locali, circa i quali in questa relazione si dà più puntuale risalto:

a) passività pregresse, debiti fuori bilancio ed in genere oneri latenti.

Era fenomeno questo certamente noto anche prima del

- 1986, ma in tale anno si è loro data autonoma evidenziazione al fine di una più puntuale trasparenza della contabilizzazione;
- b) riclassificazione di alcune spese correnti che, almeno per quanto riguarda il bilancio dello Stato, hanno trovato collocazione tra gli investimenti. Nei bilanci degli enti locali ci si potrebbe trovare di fronte ad un duplice fenomeno. Quello della collocazione tra le spese del titolo II di acquisto di beni e servizi in leasing e quello di una più decisa connessione tra spese per costi professionali e gli investimenti cui gli stessi costi latamente afferiscono;
- c) rivalutazione del PIL, che come è noto è derivata dalla individuazione di fasce di produttori di redditi ricadenti nella cosiddetta "area di elusione", i quali comunque (soggetti singoli o societari che siano), hanno collocazione in ambiti territoriali comunali. Se ne dovrebbe trarre la conseguenza che le amministrazioni locali avrebbe dovuto trovare verso queste categorie, dimostratamente individuabili soggetti idonei ad incrementare alcune delle entrate proprie.

1.3 Strumenti normativi per l'attuazione del programma governativo. Gli strumenti normativi a carattere generale introdotti nell'anno 1986 per dare contemporaneamente indirizzo ed attuazione alla politica economica governativa, con l'utilizzazione degli enti locali quali soggetti operativi, sono entrati in vigore con caratteristiche di marcato ritardo e ciò ha tolto non poca parte di incisività alle risultanze finali.

La "legge finanziaria" con i suoi due mesi di ritardo (legge 28 febbraio 1986, n. 41) ha determinato uno stitamento nella predisposizione degli strumenti finanziari e di bilancio degli enti locali, ai quali mancava un quadro di certezza a livello nazionale anche per la predisposizione di strumenti provvisori ed approssimati.

Ciò ha rallentato tutta l'attività amministrativa e quindi anche quella riguardante la politica tributaria e tariffaria diretta al miglioramento delle entrate, con incidenza non secondaria sulle decisioni di spesa in materia di investimenti. Le necessità di cassa che si evidenziano durante la gestione del "bilancio provvisorio", premiano le esigenze di spesa corrente e rallentano gli investimenti.

Il ritardo nell'emanazione della legge finanziaria fu poca cosa a confronto di quello accumulatosi in materia di provvedimenti specifici per la finanza locale.

La conversione in legge dell'apposito decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318 (quarto nella serie di quelli emessi), intervenne soltanto il 9 agosto 1986, con la legge n. 488.

L'art. 1 del menzionato decreto-legge n. 318, come convertito nella legge n. 488, sancì che l'approvazione dei bilanci di previsione degli enti locali si sarebbe dovuta determinare entro il 31 luglio di quell'anno.

La gestione finanziaria degli enti locali, quindi, nella migliore delle ipotesi ha potuto svilupparsi in tutta la sua pienezza soltanto nell'arco degli ultimi cinque mesi dell'anno 1986.

Le scelte di politica governativa hanno trovato un ostacolo non secondario in questa limitatezza temporale degli effetti ed aggiustamenti da conseguire e di ciò verrà tenuto conto nelle valutazioni da trarre circa i risultati raggiunti, rilevabili dai dati finali dei conti.

Per quanto riguarda in particolare gli enti locali, le regole economico-finanziarie loro poste vanno

evidenziate differenziandole, a seconda dello strumento normativo con cui sono state introdotte.

- Legge finanziaria 1986

Tendenzialmente tale legge ha mirato ad un equilibrio della gestione delle aziende municipalizzate, provincializzate e consortili, al fine di contenere il gravame derivante dal riversarsi del deficit delle aziende sui bilanci degli enti locali, particolarmente al momento del consuntivo, con proiezioni negli anni successivi.

Questa prima fascia di regole può così sintetizzarsi:

- contenimento del deficit delle aziende di trasporto (art. 5 L.F.);
- adeguamenti tariffari (art. 5, settimo comma);
- copertura dei disavanzi (art. 5, quinto e settimo comma);
- identificazione dei parametri di produttività (art. 5, nono comma);
- identificazione degli oneri conseguenti alle riduzioni sulle tariffe (art. 18, quinto comma).

Sempre in "legge finanziaria 1986", al Titolo IV, vengono raggruppati i principi di contenimento della spesa in materia di personale, anche degli enti locali.

La proiezione dei limiti massimi di incremento di spesa è data con cadenza triennale. Per il 1986 viene confermato il tasso massimo di detta spesa nel limite del 6% da ridurre al 5% ed al 4% nel biennio successivo (art. 6, primo comma).

Viene mantenuto inoltre il divieto di procedere ad assunzioni di personale, con una tassativa elencazione di eccezioni, qualcuna delle quali di particolare rilevanza, precipua per gli enti locali (assunzioni nel limite del 20% dei posti resisi vacanti e nei nuovi posti in organico purchè accertati con particolari procedure - art. 6, undicesimo comma, lett. B -).

Provvedimenti urgenti per la finanza locale

In questo secondo e peraltro tardivo provvedimento, sono contenute:

a) per la parte corrente:

- regole di ampliamento della capacità di entrate proprie (Titolo II - Disposizioni fiscali);

- regole di contenimento della spesa corrente, correlata al contenimento delle entrate correnti per i trasferimenti ed agli incrementi delle entrate proprie (art. 2 e seguenti);
- regole di ripristino del pareggio in corso d'esercizio (art. 1, secondo comma);
- regole di controllo sull'evidenziazione di disavanzi di amministrazione o di debiti fuori bilancio;

b) per la parte in conto capitale:

- regolamentazione dell'accesso al mercato finanziario (articoli 9, 9 bis e 10);
- programmi speciali di opere di edilizia (art. 11), con rinvio alla legge finanziaria ed alla normativa di programmi, per quanto riguarda gli altri tipi di investimenti pubblici.

A sè va invece considerata la normativa prevista dall'art. 12 della legge sulla finanza locale, per quanto concerne la rivalutazione dal 27% al 32% della copertura del "costo" dei servizi a domanda individuale.

1.4 Analisi dei risultati globali in relazione alle "regole di adeguamento" al piano di rientro. Già nella relazione dello scorso anno furono riportati i dati globali dei flussi finanziari per trasferimenti dal bilancio statale agli enti locali.

Con la precisazione che tali dati sono tratti dai capitoli di spesa del bilancio statale, con riferimento a "tabelle" di più Ministeri (Tesoro, Finanze, Bilancio, Interno, Lavori Pubblici, Trasporti).

Per intendere la politica di qualificazione della spesa, introdotta dal Governo per l'anno 1986, si rende necessario mettere a confronto i trasferimenti esposti nel rendiconto dello Stato 1985 e quelli dell'anno ora in esame (3):

<u>Impegni</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
	(in miliardi)	
Contributo ordinario e fondi perequativi	23.085,7	21.323,2
Ammortamento mutui e prestiti	5.232,9	12.976,0
Acquisto beni e servizi, realizzazione di opere	1.477,6	1.782,4
Finanziamenti indiretti	<u>460,7</u>	<u>309,0</u>
Totale	30.256,9	36.390,6

(3) Dati tratti dalla relazione della Corte dei conti (raffronto 1985-1986 - Aggregazioni per classificazioni economiche).

<u>Pagamenti in conto competenza</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
	(in miliardi)	
Contributo ordinario e fondi perequativi	17.899,7	20.499,5
Ammortamento mutui e prestiti	5.213,1	11.729,0
Acquisto beni e servizi, realizzazione di opere	1.239,4	1.509,8
Finanziamenti indiretti	<u>460,7</u>	<u>309,0</u>
Totale	24.902,9	34.047,3

L'andamento dell'onere a carico del bilancio statale per il finanziamento degli enti locali nel 1986 rispetto al 1985 (onere in tale anno pari a 30.386,9 miliardi in termini di impegni e a 24.902,9 miliardi in termini di pagamenti) è correlato al seguente andamento dei finanziamenti medesimi:

	<u>Impegni</u>	<u>Pagamenti</u>
	(in miliardi)	
Contributo ordinario e fondi perequativi	-1.762,5	+2.698,7
Ammortamento mutui e prestiti	+7.613,1	+6.515,9
Acquisto beni e servizi, realizzazione di opere	+304,8	+270,4
Finanziamenti indiretti	<u>-151,7</u>	<u>-151,7</u>
Totale	+6.003,7	+9.333,3

1.5 Risultati conseguiti dagli enti locali in connessione alla manovra generale di politica economica.

1.5.1 Entrate. Dai dati esposti emerge che, pur in presenza di un programma di Governo tendente ad introdurre un adeguato contenimento nell'anno 1986 delle spese di parte corrente per adeguare l'andamento gestionale dell'anno 1986 al "piano di rientro" triennale enunciato nell'anno precedente, non si era reso tuttavia possibile contenere l'ammontare complessivo dei trasferimenti dello Stato in misura almeno vicina a quella del precedente anno 1985.

La somma algebrica, sia dei dati concernenti gli impegni, che dei pagamenti, evidenzia un risultato in termini globali incrementato di 6.003,7 miliardi per i primi (a fronte dei 1.182,5 miliardi dell'anno precedente) e di 9.333,3 miliardi per i secondi (a fronte di 1.820,1 miliardi dell'anno prima).

Gli stessi dati, presi in considerazione dalle elaborazioni effettuate sui movimenti di cassa degli enti sottoposti ad esame di questa Corte, mostrano un incremento di trasferimenti statali e regionali, con

riferimento ad 88 amministrazioni provinciali su 92, di complessivi 1.503 miliardi, formati da:

+1.387 miliardi, per maggiori flussi statali;
+116 miliardi, per maggiori flussi regionali.
+1.503 miliardi

Relativamente alle amministrazioni comunali (4), i trasferimenti aumentano, in termini di cassa, di 5.517,6 miliardi per maggiori trasferimenti statali e di 240 miliardi per i regionali (5).

Si è potuto constatare inoltre, sempre in termini di cassa che per le amministrazioni provinciali si è verificato un incremento delle entrate tributarie pari all'11,78% a fronte di un incremento del 39,22% delle entrate totali per trasferimenti.

In termini percentuali, relativamente alle amministrazioni comunali, si registrano i seguenti aumenti:
trasferimenti statali +34,87%;
trasferimenti regionali +8,08%.

(4) 1.045 comuni su 1.230 controllati.

(5) Si tenga conto che i dati globali esposti nelle pagine precedenti riguardano impegni e pagamenti in conto competenza, mentre i dati qui sopra indicati riguardano la "cassa", cioè le riscossioni sulla competenza più i residui.

Sempre in termini percentuali, l'aumento delle entrate proprie dei comuni sono valutabili al +18,51% di cui 13,45% per entrate tributarie; può dedursene che le entrate per trasferimenti hanno dato un apporto percentuale pari al doppio circa delle entrate proprie, mentre il tasso di aumento delle entrate tributarie, anche se rimarchevole, non assume certe connotazioni preponderanti, come invece era stato sperato all'atto dell'impostazione della manovra di governo 1986.

Nei documenti governativi veniva delineata una manovra di incremento delle entrate proprie articolata su due punti:

- manovra tributaria;
- manovra tariffaria.

Per quanto concerne la prima, i dati di cassa a consuntivo danno risultati di segno positivo +13,45% per i comuni e +11,78% per le province.

Relativamente alla seconda (tariffaria) i risultati sono anch'essi positivi (rispettivamente +22,34% e +20,70%), ma il dato contiene elementi estranei alla pura manovra tariffaria, non estrapolabili. Comunque deve riconoscersi che le restrizioni imposte dal Tesoro, attraverso il meccanismo della tesoreria unica, ha

determinato un equilibrio tra riscossioni e pagamenti. Ciò però non significa equilibrio gestionale.

1.5.2 Spese. Contenimento della spesa corrente e "situazione economica" degli enti. Le spese correnti, secondo l'impostazione governativa, avrebbero dovuto assicurare la continuità dei servizi in misura pari a quelli prestati nell'anno precedente, contenendo la crescita dei costi dei medesimi servizi proporzionalmente all'aumento programmato del tasso di inflazione valutato al 6%.

Un maggior gettito nei comparti delle entrate tributarie ed extratributarie (entrate proprie) avrebbe potuto consentire quindi un incremento proporzionale delle spese correnti.

La valutazione di eventuali risultati in tal senso va rimessa alla conoscenza di due dati rilevabili a consuntivo:

- la dinamica della spesa corrente;
- la "situazione economica" degli enti.

Per l'esame della dinamica della spesa corrente vengono utilizzati i dati esposti nella relazione dello

scorso anno con l'aggiunta di quelli appositamente rilevati per il 1986.

Ai fini specifici di questa esposizione si evidenzia, per dati totali ed in termini percentuali, la dinamica rilevata. L'aumento del 14,83% della spesa tra il 1983 ed il 1984, derivava dall'incremento in quegli anni della spesa da 18.049 miliardi a 20.726 miliardi.

Prendendo ora a base tale dato, lo sviluppo è qui di seguito riportato:

1985	23.942 miliardi	+15,51%
1986	25.786 miliardi	+7,67%

La lettura dei dati di cassa porta ad evidenziare un miglioramento tendenziale nel comportamento dei comuni, tendenza del resto riscontrabile anche dalle rilevazioni condotte sulle amministrazioni provinciali. Emerge per queste ultime un aumento del +5,27% del totale delle spese 1986 rispetto allo stesso dato 1985.

L'anno 1986 dimostra quindi, di essere stato un esercizio finanziario gestionalmente positivo dal punto di vista del Tesoro, in quanto si è determinata in tale anno la effettiva possibilità di controllo della situazione di cassa.

I dati di cassa mostrano quindi un andamento positivo della gestione o quanto meno il fenomeno dell'aumento della spesa si è dimostrato controllabile attraverso gli strumenti di manovra adottati dal governo.

Meno netta appare la situazione di equilibrio ove si esaminino i dati di competenza. Dalle rilevazioni condotte sulla situazione economica degli enti (6) risulta che il disavanzo globale accumulato dai comuni aventi la "situazione economica" in deficit è stato pari a 208.416 milioni nell'anno 1986. Tale dato conferma un andamento migliorato rispetto all'anno precedente ma va tenuto però conto che la situazione economica costituisce uno stato finanziario attivo o passivo non compensabile con quello equivalente inverso, presente in altri bilanci.

Non va inoltre taciuto qui quale sia l'effetto di deviazione alla correttezza gestionale che comportano i debiti fuori bilancio. Poichè però gli effetti del riassorbimento di tali obblighi, come anche quelli degli eventuali disavanzi trovano proiezione negli eser-

(6) Si fa rinvio per ogni approfondimento al capitolo che tratta l'argomento.

cizi finanziari successivi (1987 e 1988), bisognerà attendere le analisi comparate sui dati di tali anni per valutare la effettiva passività della gestione 1986.

1.5.3 Contenimento della spesa per il personale. Come ricordato nell'esposizione contenuta nel paragrafo 1.3, la legge finanziaria 1986 relativamente al contenimento della spesa per il personale, ha introdotto un indice di aumento del 6% riferito agli oneri risultanti per l'anno immediatamente precedente per stipendi, indennità integrativa speciale e tredicesima mensilità e per ogni altro emolumento a qualsiasi titolo.

L'interpretazione dell'articolo citato della "finanziaria" non è certamente semplice, e si farà rinvio alla specifica parte della relazione che tratta del personale, per ogni ulteriore approfondimento.

Per grandi linee dai dati di cassa disponibili ed elaborati dagli uffici della Sezione si ricava la seguente dinamica dei pagamenti:

Amministrazioni provinciali

1983	1.281 miliardi	
1984	1.443 miliardi	+12,67%
1985	1.541 miliardi	+6,78%
1986	1.623 miliardi	+5,30% (7)

Amministrazioni comunali

1983	8.037 miliardi	
1984	8.633 miliardi	+7,41%
1985	9.338 miliardi	+8,16%
1986	9.817 miliardi	+5,12% (8)

Procedendo inoltre ad una suddivisione per grandi aree geografiche della spesa concernente in particolare i comuni, si riscontra che nel centro-nord l'aumento è stato del +7,09% nel 1985, mentre le stesse percentuali nel sud ed isole sono state pari al +10,3% nel 1985 e +5,10% nel 1986.

(7) Il dato 1986 è ricavato facendo una proiezione degli 88 enti esaminati ai 92 enti effettivi e quindi da 1.603 miliardi a 1.623 miliardi. Il dato reale noto alla Sezione è pari ad un aumento percentuale del 5,27%.

(8) Il dato di raffronto utilizzato nel prospetto contenuto nel volume secondo è leggermente diverso e cioè pari al 5,04% contenendo un aggiornamento di dati 1985, non rilevante ai fini di questa parte generale della relazione.

In tema di politica di contenimento della spesa per il personale, si è potuto constatare quindi un pieno allineamento alla politica di contenimento e di rigore voluta dal Governo verso il riequilibrio delle poste correnti in attivo e passivo.

Ovviamente l'esposizione qui fatta ha solo carattere indicativo delle linee di tendenza generali, ricavate dal confronto dei dati globali elaborati, commisurati ai parametri economico-giuridici contenuti nella legge finanziaria.

Esplicazioni ed analisi meglio approfondite vanno lette nelle specifiche parti delle relazioni che trattano delle entrate e spese correnti e del personale.

1.5.4 Politica degli investimenti. La relazione previsionale e programmatica 1986, nella parte specifica concernente la politica di investimenti dei comuni e delle province, ebbe ad esprimere pessimistiche valutazioni verso la loro capacità d'intervento e si limitava quindi a confermare la tendenza, ritenuta negativa in termini reali per l'anno precedente, verso un "espansione controllata" capace almeno di sviluppare un +6%.

I dati della "Programmatica" sono ovviamente dati di metà anno, ed in materia di enti locali si ha difficoltà a mettere insieme reali dati di consuntivo.

I dati globali più attendibili sono pertanto quelli ricavabili, in termini di impegno e di pagamento, dai dati dei trasferimenti effettuati dal Ministero dell'Interno e dal Ministero del Tesoro nonché dai dati evidenziati in termini di pagamenti nel conto consuntivo della Cassa DD.PP., da cui si ricavano gli effettivi pagamenti a fronte degli stati di avanzamento lavori presentati dagli enti locali.

I dati elaborabili da questa Sezione sono quelli deducibili sia dagli impegni, sia dai pagamenti effettuati nel corso dell'anno con analisi rivolta anche all'utilizzazione dei redditi.

E', quello elaborabile dalla Sezione, certamente un quadro più completo con cui rimarcare le scadenze attuative dei programmi, anche avviati negli anni precedenti.

In termini globali il Governo auspicava una crescita globale degli investimenti pubblici in misura superiore al tasso di crescita del PIL.

Agli enti locali veniva assegnato un ruolo opera-

tivo che avrebbe dovuto comportare un incremento degli investimenti pari al +11%, quale in effetti è stato calcolato l'aumento nazionale del PIL, senza depurare l'effetto inflattivo.

L'esame dei dati a consuntivo è tutt'altro che di facile lettura, stante che la manovra governativa si incentrava sull'ampliamento della capacità d'indebitamento degli enti locali, mentre l'investimento è la risultanza ultima di un quadro complessivo di attività amministrative, nel quale giocano un ruolo determinante le procedure d'attuazione.

Riguardata dal solo punto di vista dell'indebitamento, la manovra governativa sembra essere riuscita. Infatti, dai dati stessi forniti dalla Cassa Depositi e Prestiti risulta la seguente dinamica in materia di concessione mutui (9):

1983	3.678 miliardi	
1984	4.458 miliardi	+21,20%
1985	7.173 miliardi	+60,90%
1986	8.174 miliardi	+13,95%

(9) I dati esposti non comprendono quelli erogati per leggi speciali, nè quelli diretti a coprire disavanzi di aziende etc. Sono stati qui rilevati soltanto i mutui contratti per investimenti.

Si fa rinvio, pertanto, alla specifica parte della relazione (capitolo III), che tratta della "gestione degli investimenti", ivi compresa la parte concernente i residui, che nel loro ammontare indicano la parte ancora non realizzata dei programmi avviati.

Può qui rilevarsi che in termini di pagamenti l'aumento tra gli anni a raffronto 1985 e 1986 è stato pari al 6%, passando da 12.613 miliardi a 13.370 miliardi.

E' un dato non irrilevante in quanto almeno conferma una capacità di spesa da parte degli enti locali nel settore degli investimenti pari a quella dell'anno precedente, aggiornata del tasso inflattivo. Le aspettative del governo erano maggiori ma il risultato non deve essere giudicato negativamente.

2. Risultati finali delle gestioni

2.1 Premessa. Al fine di fornire elementi utili per una valutazione complessiva delle gestioni finanziarie

del settore della finanza locale, comprendente sia le province che i comuni, è necessario prendere in considerazione tre risultati finanziari fondamentali, rilevabili dai conti consuntivi degli enti: la situazione economica, il risultato della gestione di competenza ed il risultato di amministrazione.

Si tratta di dati finanziari finali concatenati l'uno con l'altro di modo che il loro esame congiunto può evidenziare i motivi, almeno dal punto di vista finanziario, dell'andamento positivo o negativo delle gestioni: da un risultato finale parziale (situazione economica) si perviene ad uno più ampio (risultato della competenza) fino a quello generale (risultato di amministrazione).

La situazione economica, rappresentata nel quadro generale riassuntivo dei risultati differenziali allegato al conto consuntivo, mette in evidenza il saldo della parte corrente del bilancio. Confrontando le entrate dei primi tre titoli (entrate correnti) con le spese del titolo I (spese correnti) al netto dell'ammortamento dei beni patrimoniali, maggiorate delle quote di capitale delle rate dei mutui in estinzione, viene rilevata la capacità dell'ente di far fronte con le

entrate proprie alle spese permanenti e prevedibili in via continuativa. Se si considera il parallelismo esistente, almeno normalmente, fra le entrate e le spese delle altre parti del bilancio (investimenti, partite di giro) si rileva tutta l'importanza del dato fornito dalla situazione economica nel cui equilibrio è da ricercare il vero pareggio del bilancio dell'ente.

Il risultato della gestione di competenza permette di evidenziare l'andamento finanziario dell'ente con riferimento a tutte le entrate e a tutte le spese riguardanti la competenza di un determinato esercizio finanziario; è un risultato più completo rispetto a quello fornito dalla situazione economica perchè mettendo a raffronto tutti gli accertamenti (e non solo quelli di parte corrente) con tutti gli impegni effettuati nell'anno, consente di verificare se globalmente l'ente è riuscito a far fronte alle spese della gestione con le entrate che ha avuto a disposizione in quell'esercizio finanziario.

Infine il risultato di amministrazione è considerato come il dato finanziario più importante e significativo in quanto non solo ingloba il risultato di parte corrente e quello di competenza ma tiene conto altresì

della gestione dei residui degli anni precedenti che, svolta separatamente della gestione di competenza nel corso dell'anno, confluisce, al termine dell'esercizio, nella determinazione del risultato di amministrazione.

2.2 L'equilibrio finanziario delle gestioni. Regola di carattere generale, voluta dal legislatore, nella conduzione della gestione finanziaria degli enti locali, è quella del rispetto del pareggio del bilancio: già la legge comunale e provinciale del 1934 autorizzava la Giunta provinciale amministrativa, in sede di esame del bilancio di previsione degli enti locali, ad apportare al bilancio le modificazioni necessarie per assicurarne il pareggio (art. 306) ed obbligava il podestà a deliberare i mezzi per assestare il bilancio quando i risultati dell'ultimo esercizio chiuso, in confronto all'avanzo o al disavanzo iscritto, erano tali da alterarne il pareggio (art. 307).

Più di recente l'art. 3 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, sancisce l'obbligo della deliberazione in pareggio del bilancio di previsione oltre che l'obbligo del rispetto del pareggio nelle previsioni dell'entrate

e delle spese della parte corrente del bilancio (situazione economica). Questa Sezione, nelle relazioni degli anni precedenti ha sempre sostenuto che il principio del pareggio deve essere perseguito non soltanto in sede di previsioni ma durante tutta la gestione e al termine della stessa e che, ove compromesso dallo svolgersi della gestione debba venire immediatamente riassicurato con idonei interventi, per il rispetto sostanziale dell'obbligo di legge.

Agli enti locali non è consentito perseguire una politica di bilancio in disavanzo per il soddisfacimento di esigenze della collettività locale perchè ad una tale politica sono deputati solo gli organi centrali dello Stato che, in circostanze temporanee e contingenti, in una visione globale macroeconomica, possono predisporre gli strumenti per una stabilizzazione economica attraverso una politica del bilancio pubblico in disavanzo, al fine di un aumento della domanda di beni e servizi.

In tali circostanze gli enti locali, gestori di finanza derivata, potrebbero godere di maggiori trasferimenti con conseguente possibilità di aumento della spesa, senza con ciò venir meno all'obbligo loro impo-

sto dal pareggio sostanziale del bilancio, nel senso di equilibrio fra entrate e spese non solo a preventivo ma durante tutta la gestione e conseguentemente a fine esercizio, al momento della chiusura dei conti con l'approvazione del consuntivo. L'equilibrio effettivo delle gestioni, come assetto gestionale da preservare con continuità, auspicato costantemente da questa Sezione, è stato affermato opportunamente, senza possibilità di equivoci, dal decreto legge 1 luglio 1986, n. 318 convertito nella legge 9 agosto 1986, n. 488 che dopo aver sancito che i comuni e le province "sono tenuti a rispettare nelle variazioni di bilancio e durante la gestione il pareggio finanziario e gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti" (art. 1), ha imposto ai consigli comunali e provinciali di adottare, entro il 15 ottobre di ciascun anno, apposita deliberazione con la quale siano previste le misure necessarie a ripristinare il pareggio "qualora i dati della gestione facciano prevedere un disavanzo di amministrazione per squilibrio della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui".

Ha trovato così sanzione normativa la proposta

formulata da questa Sezione sin dalla prima relazione relativa ai consuntivi della gestione finanziaria 1981, nella quale si faceva presente che "i risultati di amministrazione e quelli di competenza non possono continuare ad essere oggetto di constatazioni "ex post" ma con appositi strumenti normativi deve essere previsto che il pareggio, ove compromesso dallo svolgersi della gestione, sia assicurato con misure adeguate; in altri termini, che le gestioni vengano tenute con costante attenzione ai risultati consuntivi".

Dal complesso della normativa vigente che è stata precedentemente esposta e riguardante il pareggio del bilancio, si possono ricavare i seguenti principi da tenere costantemente presenti dagli amministratori locali:

- a) il bilancio di previsione deve essere deliberato in pareggio;
- b) le previsioni di entrata e di spesa di parte corrente (situazione economica) devono essere deliberate in pareggio;
- c) durante la gestione il pareggio finanziario e gli equilibri stabiliti con le previsioni devono essere mantenuti sia per la parte corrente sia per la parte

in conto capitale;

- d) prima della chiusura dell'esercizio (entro il 15 ottobre) occorre verificare i dati di gestione e se questi facciano intravedere uno squilibrio nella competenza o nella gestione dei residui, si impone l'adozione immediata dei provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio.

Il rispetto delle suddette regole, nel disegno del legislatore, dovrebbe condurre alla chiusura delle gestioni secondo criteri di economicità: le spese dovrebbero risultare impegnate in proporzione delle entrate accertate ed il conto consuntivo dovrebbe rappresentare equilibri nella situazione economica, nel risultato della gestione di competenza e nel risultato di amministrazione che come sopradetto sono i dati finanziari finali idonei a dimostrare lo stato di salute finanziaria degli enti.

La chiusura dell'esercizio in disavanzo è ipotizzata dal legislatore come fatto eccezionale dipendente solo da eventi straordinari ed imprevisti (art. 1 bis legge n. 488 del 1986 sopra citata). La previsione normativa addebita in via ordinaria agli amministratori locali la responsabilità della chiusura in disavanzo

del consuntivo, legittimando eccezionalmente i risultati negativi di amministrazione nel solo caso che gli stessi siano causati da fatti, con conseguenze finanziarie, derivanti da eventi inconsueti, insoliti e non prevedibili usando la normale diligenza del buon amministratore.

Il sistema normativo volto al rispetto del pareggio del bilancio sarebbe incompleto se non prevedesse, anche per i casi eccezionali di chiusura del consuntivo con risultati negativi, le misure correttive necessarie per riportare in equilibrio la gestione. Opportunamente, pertanto, il più volte citato articolo 1 bis della legge n. 488 del 1986 impone l'obbligo agli enti in disavanzo di adottare, entro il 15 ottobre dell'anno successivo (cioè entro 15 giorni dall'approvazione del consuntivo considerato che questo deve essere deliberato entro il 30 settembre), i provvedimenti per il riequilibrio della gestione impegnando a tal fine l'esercizio in caso ed eventualmente i primi due esercizi immediatamente successivi. Questi provvedimenti si distinguono da quelli che debbono essere adottati nel corso della gestione in quanto intervengono a gestione chiusa quando sono oramai certi i risultati negativi. I

provvedimenti da adottare non si sostanziano in correzioni nelle previsioni e non si esauriscono nella rideeterminazione delle componenti della gestione di competenza di un esercizio ma possono assumere entità e qualità più rilevante specie qualora si tratti di una gestione il cui squilibrio non risulta occasionale e transitorio ma nella quale le spese si sono consolidate nel tempo in misura superiore alle entrate.

Cosicchè l'art. 1 bis consente che gli impegni per il risanamento siano dilazionati in tre esercizi e che per riportare in pareggio la gestione possono essere utilizzati tutti i tipi di entrate (ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge) compresi i proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali non redditizi.

L'equilibrio fra le entrate e le spese delle gestioni degli enti deve inoltre essere effettivo e reale. Nelle relazioni degli anni precedenti questa Sezione ha ripetutamente segnalato l'esistenza di "oneri occulti" (cosidetto "sommerso") nei bilanci degli enti locali ed ha avvertito sul rischio di siffatto fenomeno che avrebbe potuto pregiudicare la situazione finanzia-

ria degli enti e con essa, ove il fenomeno stesso avesse acquistato sempre maggiore rilievo quantitativo, quella dello Stato, chiamato successivamente ed ineluttabilmente a far fronte ai debiti contratti dagli enti.

La segnalata patologia della realtà ha indotto all'emanazione di una normativa (sempre articolo 1 bis della legge n. 488 del 1986) che obbliga gli enti a far conoscere, indicandoli a consuntivo, i debiti fuori bilancio e che, equiparando tali debiti, quanto agli effetti, al risultato negativo di amministrazione, impone agli amministratori locali di adottare immediatamente, con la stessa procedura prevista per i casi di disavanzo di amministrazione, i provvedimenti occorrenti per l'eliminazione del debito "sommerso" al fine di riportare la gestione ad un effettivo equilibrio nel rispetto dei principi della veridicità e della universalità del bilancio.

Il sistema normativo, tendente a riportare le gestioni degli enti locali al punto intermedio del pareggio fra entrata e spesa, trova così il punto di chiusura. Nella parte che segue sarà accertata la situazione reale esistente al termine dell'esercizio 1986, per verificare se i risultati dell'esame condotto possano far

intravedere almeno l'inizio di una inversione di tendenza verso il raggiungimento degli scopi prefissati dal legislatore tenuto conto che l'incisiva normativa del più volte citato articolo 1 bis, pur entrata in vigore ad inoltrato esercizio 1986, torna applicabile per intero alla stessa gestione 1986.

2.3 Risultanze finali delle gestioni delle amministrazioni provinciali. Gli atti in possesso della Sezione hanno permesso di accertare la seguente situazione concreta delle gestioni 1986 delle amministrazioni provinciali.

- Situazione economica.

Il 30% delle amministrazioni provinciali (27 province su 90 esaminate) ha chiuso la gestione 1986 con un disavanzo della situazione economica di competenza. L'importo globale del disavanzo registrato dalle suddette 27 province, è stato pari a 73.813 milioni.

Da una aggregazione dei dati per regione (vedasi prospetto I/1 del volume degli allegati) è risultato che la regione che proporzionalmente ha avuto il più

alto numero di province in disavanzo è stata l'Umbria (2 su 2).

Da un raffronto con il precedente esercizio 1985 (vedasi prospetto I/3), è risultato che nel 1986 sono diminuite le province in disavanzo (37 nel 1985 e 27 nel 1986) ma è aumentato l'importo globale del disavanzo (49.256 milioni nel 1985 e 73.813 milioni nel 1986).

Ai risultati negativi della situazione economica di competenza si contrappongono invece risultati positivi della situazione economica di cassa. Infatti nel 1986 una sola provincia su 90 ha registrato un disavanzo di cassa mentre nel precedente esercizio 1985 erano ben 33 le province con una situazione economica di cassa negativa (vedasi prospetti I/2 e I/4).

- Gestione di competenza.

Nettamente negativo si presenta il risultato delle gestioni di competenza delle amministrazioni provinciali; infatti il 77,5% delle province ha chiuso l'esercizio finanziario 1986 con un disavanzo della gestione di competenza il cui importo globale ammonta a 219.427 milioni.

Da un raffronto con il precedente esercizio 1985,

che già presentava una situazione altamente deficitaria, alla chiusura dell'esercizio 1986 si deve rilevare un ulteriore peggioramento di risultati. Infatti nel 1986 è aumentato sia il numero delle province in disavanzo (da 66 a 69) sia l'importo globale del deficit (da 127.438 milioni a 219.427 milioni).

Dai prospetti I/5 e I/6, inseriti nel volume degli allegati, si può rilevare l'alto numero di regioni che presentano la totalità delle province in disavanzo (aggregazione dei dati per regioni) e il peggioramento intervenuto nel 1986 rispetto al 1985 sia come numero degli enti in disavanzo sia come importi del disavanzo (prospetto raffronto dati per regioni).

- Risultato di amministrazione.

Ai risultati negativi dei dati riguardanti la situazione economica e la gestione di competenza, sopra esposti, si contrappongono quelli positivi riguardanti il risultato di amministrazione delle province. Infatti il 98,8% degli enti ha chiuso l'esercizio 1986 con un risultato di amministrazione disponibile (depurato cioè dell'importo dei residui perenti) di segno positivo.

L'importo totale dell'avanzo registrato dalle pro-

vince esaminate (al netto del disavanzo registrato da un'unica provincia) è stato pari a 460.324 milioni (come risulta dal prospetto I/7 unitamente ai totali registrati nelle singole regioni) importo di poco inferiore a quello dell'avanzo registrato nel precedente esercizio 1985 dalle stesse province che era pari a 512.022 milioni (vedasi prospetto I/8).

Considerata la possibile esistenza di "oneri occulti" derivanti dai debiti fuori bilancio, di cui è stato detto precedentemente, al fine di verificare l'effettività dei dati del risultato di amministrazione esposti dagli enti nel conto consuntivo, la Sezione ha accertato, attraverso richieste specifiche agli enti medesimi, l'esistenza di debiti non registrati in bilancio.

L'indagine, che ha acquisito le risposte di 81 province su 92, ha permesso di accertare che le province con un disavanzo effettivo di amministrazione sono tre (invece di una sola risultante dall'esame dei consuntivi) e che l'importo del disavanzo globale è di 6.808 milioni e non di 1.678 milioni. Per l'analisi in dettaglio degli enti in avanzo o disavanzo suddivisi per regione, degli importi dell'avanzo o del disavanzo

e del raffronto fra avanzo disponibile ed effettivo si rinvia ai prospetti I/9 e I/10.

2.4 Risultanze finali delle gestioni delle amministrazioni comunali. L'analisi concreta dei dati finali delle amministrazioni comunali al termine dell'esercizio 1986 presenta le seguenti risultanze globali.

- Situazione economica.

Il 39,3% dei comuni presi in esame (375 su 954) ha chiuso la gestione 1986 con un disavanzo della situazione economica di competenza. L'importo globale del disavanzo accumulato dai comuni deficitari, è stato pari a 208.416 milioni.

Da una aggregazione dei dati per regione (vedasi prospetto I/11) è risultato che le regioni nelle quali più numerosi sono i comuni in disavanzo rispetto a quelli in avanzo, sono state il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria, l'Emilia Romagna, l'Umbria, le Marche, il Lazio, la Basilicata e la Calabria. Aggregando i dati per classe demografica (prospetto I/12) è risultato che le classi con più alta percentuale di enti in disavan-

zo, sono state quelle cui appartengono i comuni più piccoli (5°, 6° e 7° classe demografica).

Raffrontando i dati della gestione 1986 con quelli della gestione 1985 (prospetti I/13 e I/14), si è constatato che al termine dell'esercizio finanziario 1986, la situazione appare migliore rispetto a quella dell'anno precedente sia per quanto riguarda il numero dei comuni in disavanzo (375 nel 1986 e 485 nel 1985) sia per quanto riguarda gli importi del disavanzo (208.416 milioni nel 1986 e 367.867 milioni nel 1985).

Come per le amministrazioni provinciali anche per i comuni la situazione economica è risultata più positiva sotto l'aspetto della cassa; infatti la situazione economica di cassa, al termine dell'esercizio 1986, è risultata negativa per 77 comuni su 954 e l'importo globale del disavanzo di cassa è sceso a 90.971 milioni (vedasi prospetti I/15, I/16, I/17 e I/18).

- Gestione di competenza.

Seguendo l'andamento già illustrato per le amministrazioni provinciali anche per i comuni il risultato della gestione di competenza 1986 si presenta nettamente negativo. Il 60,4% dei comuni ha infatti chiuso l'e-

esercizio finanziario 1986 con un disavanzo della gestione di competenza il cui importo globale ammonta a 476.909 milioni. Dall'allegato prospetto I/19 si può constatare che in quasi tutte le regioni (fanno eccezione il Trentino-Alto Adige, l'Umbria, la Campania e la Sardegna) il numero dei comuni in disavanzo supera quello dei comuni in avanzo mentre, aggregando i dati per classi demografiche, è risultato che la più alta percentuale di enti in disavanzo è stata raggiunta nelle classi di appartenenza dei comuni più piccoli (prospetto I/20).

Rispetto al precedente esercizio 1985 i risultati del 1986, pur se altamente negativi, hanno registrato un lieve miglioramento (vedasi prospetti I/21 e I/22) sia per quanto riguarda il numero di comuni deficitari (580 nel 1986 e 672 nel 1985) sia per quanto riguarda l'importo globale del disavanzo (474.909 milioni nel 1986 e 554.669 milioni nel 1985).

- Risultato di amministrazione

In contrapposizione ai risultati negativi registrati dai comuni nella gestione di parte corrente (situazione economica) e nella gestione di competenza, i

risultati di amministrazione possono nel complesso definirsi positivi tenuto conto che l'87,3% dei comuni (848 su 971 enti presi in esame) ha chiuso l'esercizio finanziario 1986 con un risultato di amministrazione disponibile (al netto dei residui perenti) di segno positivo e che solo il 10,1% degli enti esaminati (98 su 971) ha registrato un disavanzo che nel complesso ammonta a 59.732 milioni. I comuni che, al termine dell'esercizio, hanno conseguito il pareggio nel risultato di amministrazione, sono stati 25. Da segnalare che tutti i comuni presi in esame delle regioni Liguria, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta hanno chiuso l'esercizio con un risultato positivo di amministrazione (vedasi prospetto I/23) e che i grandi comuni appartenenti alla 10^a e 11^a classe demografica hanno registrato tutti avanzi di amministrazione (vedasi prospetto I/24).

La situazione nel complesso positiva sopra illustrata rappresenta altresì un miglioramento rispetto a quella registrata al termine del precedente esercizio finanziario 1985 sia per quanto riguarda il numero degli enti in disavanzo (98 nel 1986 e 103 nel 1985) sia specialmente per quanto riguarda l'importo globale del

disavanzo (59.732 milioni nel 1986 e 393.951 milioni nel 1985). Per una analisi più dettagliata a carattere regionale e per classi demografiche si rinvia ai prospetti di raffronto (1985 - 1986) I/25 e I/26 inseriti nel volume degli allegati.

Il giudizio globalmente favorevole sui risultati di amministrazione conseguiti dai comuni nell'esercizio 1986, deve tuttavia essere ridimensionato se si tiene conto dei debiti che gli enti non hanno registrato in bilancio e che costituiscono il cosiddetto "sommerso" delle gestioni degli enti locali (vedasi i prospetti I/27, I/28, I/29, I/30). Detraendo dai risultati esposti nel conto consuntivo gli importi dei debiti fuori bilancio, comunicati dagli enti medesimi (hanno fornito risposte all'indagine 800 comuni), è risultato che la percentuale dei comuni in effettivo disavanzo di amministrazione sale dal 10,1% al 24% (192 comuni in disavanzo effettivo di amministrazione su 800) e che, per gli 800 comuni considerati, l'importo globale del disavanzo aumenta da 43.209 milioni (disavanzo esposto nei conti consuntivi) a 833.687 milioni (disavanzo effettivo).

2.5 Considerazioni conclusive. L'esame dei dati precedentemente esposti riguardanti sia le province che i comuni permette di constatare che gli enti locali, alla chiusura dell'esercizio finanziario 1986, presentano un'alta percentuale di conti consuntivi con disavanzo della situazione economica (30% delle province e 39,3% dei comuni), una ancora più alta percentuale di consuntivi con disavanzo della gestione di competenza (77,5% delle province e 60,4% dei comuni) ed invece una bassa percentuale di conti consuntivi con disavanzo del risultato di amministrazione disponibile (1,2% delle province e 10,1% dei comuni).

La situazione esposta riproduce, con lievi varianti, quella rilevata negli anni immediatamente precedenti e ciò induce ad imputare le ragioni dello squilibrio della parte corrente del bilancio (situazione economica) e del risultato della gestione di competenza a cause non occasionali ma strutturali in conseguenza delle quali l'ammontare delle spese originate da esigenze costanti supera gli importi delle entrate su cui l'ente può fare affidamento. L'alta percentuale di disavanzi della gestione di parte corrente e della gestione di competenza in generale, ripetuta nel corso degli ultimi

anni, dimostra che gli enti locali, con l'attuale metro di valutazione delle esigenze locali da soddisfare in relazione alle disponibilità dell'entrata, non sono in grado di condurre in equilibrio la gestione. La situazione deficitaria esposta, fra l'altro, riproduce solo parzialmente la realtà in quanto i dati considerati per la situazione economica e per il risultato della gestione di competenza non tengono conto del diffuso fenomeno dei debiti fuori bilancio considerando i quali lo squilibrio delle gestioni è destinato ad aumentare sia per numero di enti sia per entità di importi del disavanzo.

Al risultato negativo emerso dai dati globali della situazione economica e della gestione di competenza si contrappone quello, a prima vista positivo, accertato per il risultato di amministrazione, considerato che la quasi totalità delle province e la grande maggioranza dei comuni chiudono la gestione 1986 con un avanzo di amministrazione.

E' da evidenziare, tuttavia, che l'attuale rappresentazione contabile del risultato di amministrazione si presta a migliorare fittiziamente la reale situazione finanziaria degli enti locali principalmente per due

ordini di motivi: l'influenza della gestione dei residui e la mancata considerazione dei debiti fuori bilancio.

Il risultato di amministrazione viene influenzato innanzitutto dalla gestione dei residui attraverso l'operazione del riaccertamento per effetto della quale, sulla base dell'esperienza maturata nell'esame dei conti, gli enti riducono gli importi dei residui passivi in misura superiore alla riduzione apportata agli importi dei residui attivi. Con tale operazione sui residui, allo scadere dell'esercizio finanziario, viene spesso modificata una situazione gestionale deficitaria con l'eliminazione, a volte temporanea, di parte degli impegni degli esercizi precedenti e con la conferma di residui attivi che invece andrebbero cancellati.

Il risultato di amministrazione, così come ancora esposto nel conto consuntivo 1986, non tiene conto dei notevoli importi dei debiti fuori bilancio (10). Come è

(10) Ai sensi del terzo comma dell'art. 1 bis del decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318, convertito nella legge 9 agosto 1986, n. 488, gli enti locali sono ora tenuti ad indicare nel conto consuntivo l'importo dei debiti fuori bilancio.

stato rilevato precedentemente, detraendo dai risultati esposti nel conto gli importi dei debiti fuori bilancio, la percentuale delle province e specialmente dei comuni in disavanzo di amministrazione effettivo sale notevolmente passando, per i comuni, dal 10,1% al 24%.

Con i necessari ed opportuni correttivi pertanto anche il dato globale del risultato di amministrazione presenta aspetti negativi che, unitamente ai risultati di disavanzo della situazione economica e della gestione di competenza, evidenziano un quadro finanziario globale degli enti locali da tenere in costante osservazione anche al fine di verificare quale incidenza positiva hanno avuto le disposizioni per il riequilibrio delle gestioni dettate dal terzo comma dell'art. 1 bis del decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318 convertito nella legge 9 agosto 1986, n. 488, applicabili, nel corso del 1987, dagli enti che hanno chiuso il consuntivo 1986 con un disavanzo ovvero con debiti fuori bilancio.