

3. **Disavanzo di amministrazione o debiti fuori bilancio**

3.1 Disavanzo di amministrazione e/o debiti fuori bilancio dei comuni con popolazione non superiore ad ottomila abitanti. In coerenza con l'affermazione del principio del "pareggio" del bilancio perseguito dal legislatore nella recente normativa in materia di finanza locale, l'articolo 28 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359 nel testo risultante dopo la legge di conversione 29 ottobre 1987, n. 440, ha attribuito alla Corte dei conti, al fine dello svolgimento della sua funzione di referto annuale al Parlamento, l'esame "in ogni caso" della gestione di "tutti gli enti" i cui consuntivi si chiudano in disavanzo ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio (11). La lettura della norma consente di individuare due innovazioni di rilevante interesse.

La prima consiste nella modifica dei caratteri o

(11) Per un esame cronologico della recente normativa sulla finanza locale e sulle motivazioni dell'emanazione dell'art. 28 citato, si fa rinvio al Par. 1 della premessa a questa relazione.

sintomi di rischio della situazione finanziaria degli enti, individuati precedentemente nel rilevante aumento triennale della spesa e con spesa pro-capite superiore alla media.

Superato il criterio che collegava i trasferimenti statali all'entità delle spese degli enti locali (pié di lista) ed introdotto il criterio dell'equilibrio della gestione anche mediante l'incremento delle entrate proprie (per iniziativa degli amministratori degli enti), opportunamente e coerentemente le gestioni che determinano un maggior onere per la finanza pubblica si è ritenuto di individuarle non più in quelle che aumentano l'entità della spesa ma piuttosto in quelle nelle quali le spese superano le entrate determinando o la registrazione di disavanzo di amministrazione ovvero la formazione di debiti fuori bilancio.

L'esame specifico, demandato alla Corte dei conti, delle suddette gestioni che possiamo denominare "a rischio" per la finanza pubblica generale, si collega e rafforza le misure di riequilibrio delle gestioni locali intraprese con l'emanazione dell'articolo 1 bis del decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318 convertito nella legge 9 agosto 1986, n. 488 che, dopo aver equiparato

l'esistenza di debiti fuori bilancio al disavanzo registrato in consuntivo, pone l'obbligo per gli enti locali dell'adozione di provvedimenti idonei al riequilibrio della gestione in corso di esercizio (entro il 15 ottobre) qualora i dati della gestione evidenzino uno squilibrio.

La chiusura del consuntivo con un disavanzo viene ipotizzata dalla norma sopracitata soltanto quale fatto che dipenda da eventi straordinari e imprevisi ed anche in tale eccezionale circostanza si pone l'obbligo immediato di adottare i provvedimenti per il riequilibrio della gestione impegnando eventualmente, oltre all'esercizio in corso, i primi due esercizi successivi e utilizzando, a tal fine, tutte le entrate (ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge) compresi i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali non redditizi.

Onde evitare ricadute sulla finanza pubblica generale il legislatore ha voluto imporre il pareggio effettivo (comprensivo del "debito sommerso" derivante dalle obbligazioni illegittimamente non registrate in bilancio) delle gestioni degli enti locali, ai quali si

da carico di eliminare le cause sia transitorie che strutturali del formarsi del disavanzo nella considerazione che il "buon andamento" delle gestioni si realizzi collegando e proporzionando alle entrate disponibili le scelte di spesa.

La seconda delle innovazioni introdotte dal sopracitato art. 28 consiste nell'ampliamento delle competenze, in materia, della Corte dei conti cui viene affidato l'esame, ai fini del referto al Parlamento, di "tutti" gli enti i cui consuntivi si chiudano con un disavanzo ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio; compresi pertanto anche i comuni con popolazione non superiore ad ottomila abitanti, che si trovino in situazione di squilibrio alla chiusura dell'esercizio, i cui consuntivi, ai sensi della precedente normativa (art. 13 del decreto-legge n. 786 del 1981 convertito nella legge n. 51 del 1982), non erano soggetti all'esame della Corte.

L'estensione della competenza della Corte all'esame dei consuntivi dei comuni con popolazione non superiore a ottomila abitanti, anche se non esplicita, si ricava senza alcun dubbio dalla lettura dell'art. 28 il cui disposto si sostituisce alla parte intermedia del

quarto comma dell'art. 13 del citato decreto-legge n. 786 del 1981 convertito nella legge n. 51 del 1982. Valgono al riguardo le seguenti considerazioni:

- l'aggettivo "tutti" che si accompagna al sostantivo "enti" indica che si tratta della totalità degli enti che chiudono il consuntivo in modo determinato, prescindendo dal numero di abitanti, specie se l'espressione viene considerata, come è necessario che venga considerata per la specialità del caso trattato (enti con gestione a rischio), come eccezione "in ogni caso" alla regola generale prevista dal terzo comma dello stesso articolo 13 che contempla le province e i comuni con popolazione superiore a ottomila abitanti;
- l'ultima parte della "novella" dell'art. 28 dispone che l'elenco dei comuni, il cui consuntivo si chiude in situazione di disavanzo o con l'indicazione di debiti fuori bilancio, viene comunicato alla Corte a cura degli organi regionali di controllo. Il disposto sarebbe stato senza significato pratico e pertanto inutile se si fosse trattato di comunicare alla Corte l'elenco dei comuni con popolazione superiore a ottomila abitanti, tenuto conto che, ai sensi del terzo

comma dell'art. 13, tutti i comuni con popolazione superiore a ottomila abitanti erano già tenuti a inviare alla Corte i consuntivi da cui risulta la loro situazione finanziaria. Il disposto dell'art. 28 con la prevista comunicazione dei Comitati Regionali di Controllo si rende necessario invece se riferito ai comuni con popolazione di ottomila o meno abitanti la cui situazione finanziaria a consuntivo non era a conoscenza della Corte secondo la precedente normativa.

Con l'art. 28 più volte citato il legislatore nazionale ha chiamato a una fattiva collaborazione con la Corte dei conti gli organi regionali di controllo, anticipando le conclusioni favorevoli di una controversa questione di difetto di attribuzione dello Stato nei confronti dei Comitati Regionali di controllo sollevata da due regioni (Liguria e Lombardia) a seguito dell'emaneazione di alcune deliberazioni del 1984 con le quali questa Sezione della Corte dei conti richiedeva ai comitati regionali di controllo la trasmissione di dati ed elementi in loro possesso in conseguenza dell'esercizio delle funzioni di controllo sugli atti degli enti locali.

Il conflitto di attribuzione è stato risolto, positivamente per lo Stato, dalla Corte Costituzionale che con sentenza n. 422 del 1988, depositata in cancelleria il 7 aprile 1988, ha dichiarato che spetta alla Corte dei conti richiedere i dati, le notizie e gli elementi oggetto delle deliberazioni impugnate.

Ha rilevato al riguardo la Corte Costituzionale che l'interconnessione delle competenze degli organi regionali di controllo e della Corte dei conti sulle risultanze delle gestioni degli enti locali non è invasiva della sfera costituzionalmente garantita agli organi regionali.

Dopo aver ricordato che già con precedenti sentenze (nn. 149 e 161 del 1981) "è stato indicato come il disposto dell'art. 130 Cost. (controllo di un organo della regione sugli atti degli enti locali) non abbracci tutti i possibili schemi di controllo sugli enti locali" è stato affermato che "l'attuazione di una indagine globale coinvolgente tutti i settori interessati per gli scopi di coordinamento e accertamento della buona gestione nell'area della finanza pubblica, appare fine eminente sistematico, nell'interesse della collettività nazionale, quanto il rispetto stesso delle auto-

nomie cui peraltro non contraddice".

Si è aggiunto che "in concreto, è pienamente attuabile la richiesta di elementi desumibili da una ricerca materiale sui risultati del riscontro disposto dagli organi regionali di controllo nei confronti degli atti degli enti locali".

La sentenza della Corte costituzionale, legittimando le deliberazioni del 1984 di questa Sezione della Corte dei conti, ha reso possibile e lecita la collaborazione dei comitati regionali di controllo dai quali la Corte può assumere quelle notizie e informazioni che non è possibile desumere dai conti consuntivi e di cui sono a conoscenza i comitati per aver svolto la loro funzione capillare di controllo su tutti gli atti di gestione di ogni ente locale.

L'ampliamento delle competenze derivante dall'entrata in vigore del citato art. 28 e la possibilità di avvalersi di dati in possesso dei comitati regionali di controllo operanti nelle regioni, ha indotto questa Sezione a tentare una riorganizzazione della fase istruttoria dell'esame dei conti su basi regionali chiamando altresì a collaborare con la Sezione il personale di magistratura operante, per assegnazione primaria,

nelle Sezioni e Delegazioni regionali della Corte.

Per le diversità e peculiarità regionali delle vocazioni degli enti locali e per la maggiore facilità di dialogo in sede locale con gli enti ed i comitati regionali di controllo, si ritiene che l'istruttoria regionalizzata, opportunamente coordinata, possa consentire di svolgere più proficuamente l'esame globale della gestione finanziaria degli enti locali attribuito alla Sezione ai fini della relazione al Parlamento.

In esecuzione del citato indirizzo, man mano che i competenti comitati regionali di controllo hanno inviato la comunicazione dei comuni con popolazione non superiore a 8.000 abitanti i cui conti consuntivi dell'esercizio 1986 si sono chiusi con un disavanzo di amministrazione ovvero con debiti fuori bilancio, la Sezione, con apposita deliberazione, ha invitato i singoli enti a depositare, direttamente presso gli uffici della competente delegazione regionale della Corte, il conto consuntivo 1986 unitamente agli altri documenti, dati e chiarimenti ritenuti necessari per l'espletamento della propria funzione.

Purtroppo, considerata la data di entrata in vigore (31 ottobre 1987) della nuova normativa dell'art. 28

e la conseguente non tempestiva comunicazione dei comitati regionali di controllo, il numero dei conti pervenuti da parte dei comuni con popolazione non superiore ad 8.000 abitanti è risultato, per quest'anno, molto modesto. Sono pervenuti, infatti, soltanto poche decine di conti consuntivi, non sufficienti, pertanto, per tentare una qualsiasi analisi del fenomeno. Riservandosi la Sezione di riferire sull'argomento nella relazione del prossimo anno, si ritiene intanto opportuno far conoscere il numero delle segnalazioni effettuate dai comitati regionali di controllo.

Dal prospetto allegato si rilevano le segnalazioni pervenute alla Sezione da parte dei comitati regionali di controllo, suddivise per province, regioni e aree geografiche del centro-nord e del sud e isole. Il totale generale nazionale delle segnalazioni degli enti in disavanzo di amministrazione o con debiti fuori bilancio, alla data del 5 luglio 1988, riguarda 828 comuni su un totale di 6.856 comuni con popolazione non superiore ad 8.000 abitanti. Risulta altresì che le sole regioni per le quali non sono state "effettuate segnalazioni sono la Val d'Aosta, il Molise e la Sardegna.

La bassa percentuale (12,08%) dei comuni segnalati

in disavanzo o con debiti fuori bilancio rispetto al totale complessivo dei comuni italiani con popolazione non superiore a 8.000 abitanti, fa ritenere che una notevole quantità di segnalazioni devono essere ancora effettuate dai comitati regionali di controllo anche in considerazione della accertata diffusa presenza del fenomeno non solo del disavanzo di amministrazione ma principalmente dei debiti fuori bilancio già evidenziato da questa Sezione nelle relazioni degli anni precedenti, anche se con riferimento ai comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti.

In attesa di ulteriori segnalazioni che questa Sezione non mancherà di sollecitare e della conseguente possibilità di esame dei conti degli enti, si fa riserva di riferire nella relazione del prossimo anno sugli aspetti più significativi del fenomeno del mancato rispetto del pareggio effettivo del bilancio in conseguenza di disavanzi o di debiti fuori bilancio registrati dai comuni con popolazione non superiore a 8.000 abitanti.

3.2 Rilevazione dei debiti fuori bilancio e delle passività pregresse nella gestione degli enti locali al 31 dicembre 1986. Rinvio. A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1 bis del decreto-legge n. 318 del 1986, di cui si è detto in precedenza, la Sezione, nell'adunanza del 24 novembre 1986, ha adottato apposita deliberazione (n. 30), con la quale, dopo aver posto in evidenza la portata innovativa, in termini giuscontabili, della disposizione anzidetta, ha accertato che la bozza di conto consuntivo deve essere portata all'esame del consiglio dell'ente, accompagnata da un elenco dei debiti fuori bilancio, a firma del sindaco o del presidente della provincia e del segretario, con l'indicazione, per ogni debito, di tutti gli elementi atti a definire la genesi, la collocazione temporale, la causale, il creditore, l'importo, oltre alla certificazione che non esistono altri debiti fuori bilancio.

Con la predetta deliberazione è stato altresì precisato che l'elenco dei debiti fuori bilancio deve integrare il conto consuntivo, e ciò anche allo scopo di consentire da un lato la partecipazione dei cittadini alla vita dell'ente, attraverso la proposizione di eventuali reclami, dall'altro la tutela delle pretese

dei creditori dell'ente.

Sul piano concreto, l'esame della situazione dei debiti fuori bilancio dei comuni e delle province conduce ad individuare l'entità complessiva del fenomeno che, secondo quanto calcolato dal Ministero dell'Interno elaborando le situazioni presentate da 961 comuni negli esercizi finanziari 1984 e 1985, ha raggiunto l'importo di 7.828 miliardi nel 1984 e di 7.085 miliardi nel 1985.

Questi dati per ciascun comune esaminato sono stati posti in relazione con quelli della popolazione residente, delle entrate proprie e dei trasferimenti statali nonché della spesa per il personale, ed è stato così possibile individuare una mappa di comportamenti tipici, omogenei, delle amministrazioni comunali appartenenti ad aree regionali diverse.

La Sezione intende restringere l'indagine all'interno del bilancio di ciascun ente per individuare il rapporto esistente tra i debiti fuori bilancio e la spesa corrente, tenendo presente che tale rapporto, se superiore a determinati valori-limite ed in presenza di altre indicazioni, può costituire, per i comuni che lo presentano, un indice della loro situazione di crisi.

L'indagine dovrebbe essere arricchita dalla individuazione, per ciascun ente, della situazione di liquidità e del rapporto fra questa ed i debiti fuori bilancio.

Contemporaneamente all'esame dei debiti fuori bilancio, si sta procedendo alla individuazione delle passività pregresse dei medesimi comuni.

Tenuto conto di tali elementi, la Sezione, che già nella precedente relazione per il 1985 aveva operato una rilevazione sul fenomeno dei debiti fuori bilancio, per l'esercizio 1986 ha deciso di condurre un'ancor più sistematica indagine specifica non ancora terminata.

Sui risultati di detta indagine la Sezione fa riserva, pertanto, di riferire al Parlamento con successiva, apposita relazione, estesa al fenomeno delle passività pregresse.

In attesa di poter presentare i risultati dell'indagine, si offre qualche dato comparativo emerso dal confronto fra i debiti fuori bilancio di un piccolo campione di comuni negli esercizi 1985 e 1986.

Sono state effettuate osservazioni su 216 comuni della 5^a classe demografica e, ai fini delle elabora-

zioni, sono stati utilizzati i dati comparabili di 78 comuni, distribuiti su tutto il territorio nazionale.

E' risultato che, nel 1986, i debiti fuori bilancio dei predetti comuni sono diminuiti del 14,78% rispetto all'esercizio precedente. La diminuzione è stata più consistente al nord ed al centro, ove ha raggiunto valori percentuali di 18,86 e, rispettivamente, di 16,60, mentre è stata contenuta entro l'11,10% al sud e nelle isole.

I valori decrescenti, risultati alla rilevazione sul piano nazionale e delle grandi aree territoriali, non sono confermati in tutte le regioni e mostrano segni inversi in Piemonte, Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna, ove nel 1986 i comuni esaminati hanno fatto osservare, rispetto all'anno precedente, aumenti dei debiti fuori bilancio compresi tra l'82,02% in Piemonte ed il 5,76% in Calabria.

Per i comuni della 6^a classe demografica, su 503 osservati, sono stati utilizzati i dati di 153, che consentono una comparazione tra gli esercizi 1985 e 1986.

Sul piano nazionale, i debiti fuori bilancio dei comuni esaminati sono diminuiti del 6,25%, ma la dimi-

nuzione è stata apprezzabile al centro (38,88%) ed al nord (19,21%) mentre al sud e nelle isole è stato registrato un aumento del 18,69%. L'aumento più consistente si è verificato in Campania ed è stato del 54,20%.

Numerosi anche i comuni, tra i 153 esaminati della classe 6[^], che non presentavano debiti fuori bilancio nel 1985 e li hanno registrati, invece, nel 1986. Si tratta di 26 comuni, 9 dei quali, della Lombardia, hanno evidenziato debiti fuori bilancio per 8.185 milioni ed uno, del Lazio, per 2.077 milioni.

4. Gestione del patrimonio

4.1 Significatività delle scritture patrimoniali allo stato attuale: limiti e prospettive. Sin dalle prime relazioni annuali la Sezione ha prestato notevole attenzione ai problemi relativi alla gestione del patrimonio degli enti locali.

Le tappe delle indagini e delle valutazioni finora formulate su questo argomento si riassumono nelle con-

siderazioni che seguono.

Ad un primo esame dei conti consuntivi pervenuti alla Sezione è risultata una diffusa situazione di formale inadempienza, essendo emerso che soltanto pochi Enti avevano redatto il proprio conto consuntivo dando compiuto risalto agli aspetti della gestione patrimoniale.

Infatti spesso l'adempimento si limitava alla indicazione dei soli dati finali essenziali, mentre in moltissimi casi il documento risultava addirittura privo di riferimenti ai risultati della gestione del patrimonio.

L'esame compiuto sui conti consuntivi formalmente redatti ha fatto poi emergere in concreto il fenomeno della assenza di omogeneità nella impostazione dei dati nelle scritture patrimoniali, dimostrando così che i sistemi di classificazione seguiti dagli enti locali per l'indicazione della rispettiva situazione patrimoniale non solo non si ispiravano ad un modello unitario, ma spesso sono parsi addirittura divergenti gli uni dagli altri.

Tale fenomeno, oltre che ad una diffusa caduta di interesse sui problemi di tale comparto delle gestioni

locali, è parso attribuibile anche alla carenza di aggiornate direttive ufficiali sulla struttura e sulla disciplina delle scritture patrimoniali, tenute tuttora dagli enti locali secondo le indicazioni dettate da una antica circolare del Ministero dell'Interno, risalente alla data del 20 luglio 1904.

Lo stimolo di aggiornamento manifestato soltanto da taluni enti, sulla base delle modifiche intervenute nell'ordinamento, hanno determinato il rilevato fenomeno di assenza di omogeneità fra gli enti, anche nella denominazione dei singoli elementi del patrimonio.

Altro aspetto preoccupante, ai fini di una corretta valutazione delle gestioni patrimoniali, è stato ravvisato nella assenza di obiettivi criteri e regole uniformi per la valutazione degli elementi fisici del patrimonio e nella non omogenea rappresentazione nelle scritture patrimoniali dei dati finali provenienti dalla gestione finanziaria, come, ad esempio, i residui passivi perenti, i depositi cauzionali di terzi o presso terzi, la situazione dei residui attivi di dubbio o difficile esazione, ecc...

Queste considerazioni già emergenti sulla base dell'esame dei documenti del conto consuntivo venivano

poi avvalorate da indagine svolta sulla tenuta e sull'aggiornamento degli inventari, cui il sistema contabile locale affida il compito di fornire ai conti i dati finali da valutare al termine di ogni esercizio.

E' risultata, perciò, una grave situazione di diffusa inadempienza, per cui la reale situazione patrimoniale in atto presso le gestioni locali è da ritenere incompleta, non omogenea, inattendibile; tale cioè da rendere inutile ogni forma di comparazione dei valori monetari rappresentati dai vari enti e tale da rendere difficile la valutazione, secondo criteri di efficienza, produttività e buona amministrazione, cui deve uniformarsi anche la gestione dei beni patrimoniali svolta dagli amministratori locali.

Perciò questa Sezione nel riferire i dati finali e globali tratti dai conti patrimoniali acquisiti ha sentito ogni volta l'esigenza di formulare doverose riserve sulla loro attendibilità, e, in aggiunta a tale avvertenza, non ha mancato di sollecitare l'iniziativa dei pubblici poteri per l'aggiornamento della disciplina che governa questa materia, onde ottenere il risultato della necessaria completezza rappresentativa delle scritture del patrimonio.

E' con tutte le suesposte precisazioni che deve constatarsi l'avvenuta ottemperanza, alla data del 30 giugno 1988, all'obbligo di invio dei dati relativi al conto del patrimonio da parte di n. 71 amministrazioni provinciali (il 77,2% del totale) e di n. 595 amministrazioni comunali (il 48,4% del totale) (12).

4.2 Pronunce della Sezione sulla struttura del conto generale del patrimonio e sui criteri per la aggregazione e la valutazione delle voci che lo compongono. La convinzione che con il permanere di tale stato di inadempienza verrebbe ad essere compromessa ogni obiettiva possibilità di conoscenza analitica dei risultati delle singole gestioni, ha indotto la Sezione ad assumere concrete iniziative di studio e di accertamento per l'approfondimento dei problemi connessi alla struttura e alla rappresentatività sia del conto generale del patrimonio che degli inventari per evidenziare e solleci-

(12) Delle 71 amministrazioni provinciali che hanno comunicato i dati richiesti, 36 sono del nord, 15 del centro e 20 del sud e isole.
Delle 595 amministrazioni comunali adempienti, 375 sono del nord, 77 del centro e 143 del sud e isole.
Dei comuni della classe 11[^], non hanno adempiuto le amministrazioni di Torino, Napoli e Palermo.

tare le possibili modifiche consentite dal vigente sistema normativo, con strumenti amministrativi e per segnalare quelle necessariamente condizionate dal futuro intervento del legislatore.

La complessità, la rilevanza e la relativa novità del tema proposto, ha giustificato il coinvolgimento nella iniziativa del Ministero dell'Interno, di quello del Tesoro, nonché dei Presidenti delle Associazioni degli enti locali (ANCI e UPI) e degli operatori professionali della materia (Ardel). Ad ognuno di essi è stato chiesto di far conoscere il preventivo avviso sui vari profili sotto cui la materia deve essere riguardata, muovendo dalla disciplina dettata dal vigente quadro normativo - contabile o sollecitandone le opportune modifiche.

In tale ultima direzione la Sezione si era già orientata con la deliberazione n. 32 del 24 novembre 1986, convinta che per un utile "riesame" della specifica disciplina normativa non potesse prescindere da un'aggiornata ricerca, lettura e interpretazione delle "antiche" norme, formatesi periodicamente nel tempo ed ora confusamente rintracciabili nelle varie fonti normative.

In tale deliberazione - di cui se ne è fatto cenno nella ultima relazione annuale (13) - sono stati individuati, come segue, i punti fondamentali cui è ispirata la vigente normativa.

- a) La obbligatorietà per gli Enti locali di redigere ad approvare ogni anno il conto generale del patrimonio, costituente con quello del bilancio, l'unitario conto consuntivo dell'Ente.
- b) La funzione di tale documento è quella di classificare e rappresentare i valori di tutti gli elementi attivi e passivi del patrimonio dell'Ente, desunti dalle scritture finanziarie e patrimoniali, quali risultano sia all'inizio che al termine dell'esercizio, per porre in risalto per ognuno degli elementi stessi, le variazioni intervenute nell'anno sia per effetto della gestione del bilancio che per altre cause.
- c) La struttura necessaria del conto generale del patrimonio deve essere perciò idonea ad esporre i valori dei vari elementi componenti le "attività" e le "passività" patrimoniali, dell'Ente, raggruppando o-

(13) volume II pag. 104.

gnuno di tali elementi in comparti rappresentativi del "patrimonio permanente" e del "patrimonio finanziario", sulla base della natura dei singoli elementi attivi e passivi classificati.

La esposizione nel conto generale del patrimonio di valori patrimoniali, desunti dagli inventari, e di valori finanziari, desunti dal conto del bilancio, consente la rappresentazione unitaria del "patrimonio" dell'Ente e la verifica periodica dell'andamento positivo o negativo dello stesso, nei singoli elementi e nel complesso, mediante la evidenziazione dei risultati differenziali e di quello del patrimonio netto, quando le attività superano le passività, o del disavanzo patrimoniale, nel caso inverso.

- d) Gli elementi che costituiscono le "attività" e le "passività" (per il combinato disposto della disciplina contenuta negli artt. 184 del regolamento del 1911 e 303 del T.U. n. 383 del 1934, intesi nel significato tradizionale), sono costituiti: dal valore dei beni immobili giusta i relativi registri di consistenza; dal valore dei beni mobili inventariati; dal valore di tutti i tipi di crediti; da quello di tutti i tipi di debiti e dalle altre passività, po-

nendosi in separata evidenza i mutamenti prodotti sui singoli elementi dalla gestione del bilancio e quelli causati da altre ragioni.

Il conto generale del patrimonio, in sostanza, rappresenta analiticamente e riassuntivamente i valori finali desunti dalle scritture patrimoniali e finanziarie dell'Ente, per cui la significatività e la comparabilità di tali valori è condizionata dalla razionalità e uniformità delle regole disciplinanti la tenuta delle scritture e l'aggiornamento tempestivo delle medesime.

Questa prima fase di rilettura e di accertamento del dato normativo svolto dalla Sezione se da un lato è servita a rendere più chiaro il contenuto dell'attuale conto consuntivo e a meglio responsabilizzare l'attività delle Amministrazioni e degli Organi regionali di controllo, ha reso nello stesso tempo necessario e urgente proseguire l'indagine, nel senso prima indicato, per l'approfondimento dei problemi connessi alla struttura e alle rappresentatività sia del conto generale del patrimonio che degli inventari. La prosecuzione dell'esame è parsa necessaria per evitare che alle accertate norme di comportamento si continuasse a dare

mero ossequio formale, senza alcuna sostanziale utile incidenza sull'essenza del fenomeno. E in ciò la Sezione è stata confortata dai diffusi consensi che l'iniziativa ha avuto fra gli Enti, le loro Associazioni e gli operatori del settore.

L'esame della materia è stato perciò proseguito sotto un triplice profilo.

a) Sotto quello del contenuto, si è ritenuto che gli aggiornamenti dovevano riguardare prevalentemente: la fissazione dei criteri per la individuazione degli elementi costituenti il patrimonio degli Enti; di quelli per la loro inventariazione e valutazione; e di quelli per la rilevazione delle attività e passività, con particolare riferimento alle connessioni esistenti fra gestione del bilancio e gestione del patrimonio.

In tal modo si è pensato di conferire attualità agli aspetti contenutistici del conto generale del patrimonio.

b) I problemi di contenuto del conto coinvolgevano, necessariamente, anche la disciplina delle scritture inventariali sotto i profili tecnici del loro aggiornamento, semplificazione ed eventuale automazio-

ne; ragione per cui si è ritenuto che i due argomenti, funzionalmente connessi, meritavano congiunto, adeguato approfondimento.

- c) Le esigenze di modifiche alla struttura ed al contenuto dei due documenti, comportavano di dover valutare anche gli adempimenti procedurali occorrenti per la predisposizione di schemi uniformi ed i relativi strumenti attuativi, alla luce della disciplina sulle competenze ad agire in materia di organizzazione contabile degli Enti locali.

La iniziativa ha avuto corso con la convinta ed utile collaborazione dei Ministri e degli Organismi interpellati e i risultati della stessa sono stati esposti nella deliberazione n. 650 del 18 marzo 1988 (vedi allegato B del volume degli allegati), trasmessa ai soggetti intervenuti, agli Enti locali interessati e ai Presidenti delle Giunte regionali.

La Sezione con quest'ultima iniziativa si era posto l'intento di sollecitare l'approvazione di nuovi schemi degli inventari e del conto generale del patrimonio e l'aggiornamento della relativa disciplina per assicurare una uniforme e funzionale rappresentazione

del patrimonio degli enti locali anche al fine di verificare, dall'esame dei conti consuntivi, il buon andamento delle relative gestioni.

Ha accertato perciò l'urgenza e la necessità che a tale adempimento provveda il Ministro dell'Interno integrando, in tal senso, il proprio decreto del 23 febbraio 1983 con il quale era stato approvato "il nuovo schema del conto consuntivo dei comuni e delle provincie", per dare armonica ed unitaria rappresentazione ai risultati finanziari e patrimoniali delle gestioni locali.

L'occasione, però, è servita anche alla Sezione per raccogliere ed evidenziare - utilizzando e valorizzando l'apporto dato alla iniziativa dalle amministrazioni e dalle associazioni interpellate - le esigenze di modifiche ritenute urgenti ed utili nella disciplina che ora governa la materia.

Queste esigenze, attentamente valutate, sono state rappresentate nella richiamata deliberazione con le opportune proposte di soluzione che possono ora costituire utili riferimenti per il legislatore, per le predette amministrazioni e soprattutto per i singoli enti interessati.

Tenendo conto della natura e delle finalità di questa relazione, si evidenziano ora alcuni aspetti trattati nel citato documento che rivestono fondamentale interesse.

Per consentire la impostazione del problema della definizione del concetto giuridico di patrimonio, - in base al quale occorre poi in concreto procedere alla ricerca e individuazione dei vari suoi elementi - è stata premessa la enunciazione delle regole e dei principi che presiedono a tale definizione, traendo le une e gli altri sia dall'ordinamento generale che da quello giuscontabile dettato per gli enti locali.

L'indagine muove dalle norme tradizionali di quest'ultimo settore dell'ordinamento, tenendo conto della disciplina che il vigente codice civile detta per i beni appartenenti agli enti pubblici, integrata da quella stabilita da leggi speciali e dalla legislazione regionale.

Sulla base di questi precetti normativi è stata individuata la struttura del patrimonio degli enti locali e le singole categorie dello stesso che nelle scritture costituiscono le attività e le passività degli enti.

Per ognuno di questi elementi - la cui definizione giuridica va aggiornata secondo la normativa ora vigente - sono stati proposti criteri per la individuazione e classificazione, tenendo conto della rispettiva natura giuridica e funzione, oltre che dell'uso concreto assegnato al singolo bene. Si è pensato così di attribuire alle scritture inventariali - superando la tradizionale concezione che assegna a tale tipo di scrittura un ruolo di mera descrizione del bene ai fini della sua le nel sistema di scrittura oggi previsto per gli Enti locali e, tenendo conto delle responsabili esigenze rappresentate dall'Anci, si è ritenuto che in tal modo si potesse ovviare a queste esigenze, senza subordinare le modifiche all'altrimenti ineliminabile intervento del legislatore.

Ciò è possibile, tenendo conto che l'ordinamento contabile locale non fornisce regole prescrittive sui metodi e sui contenuti delle pur previste scritture, affidando tale compito ad un atto di livello regolamentare, atto facilmente emanabile e, all'occorrenza, modificabile.

In tal modo la Sezione ha ritenuto che "mentre una generale riforma della contabilità finanziaria e patri-

moniale ora seguita dagli Enti locali ha bisogno di ponderatezza nelle valutazioni - dovendo la scelta armonizzare regole comuni a più livelli istituzionali - appare invece maturo (con lo strumento regolamentare e con la modifica del sistema inventariale) il discorso per la applicazione di sistemi differenziati di rilevazioni per talune individuate "aree operative", come quelle degli Enti locali che gestiscono tipi particolari di servizi".

Un altro aspetto innovativo esaminato dalla Sezione riguarda le modalità operative di collegamento delle scritture inventariali con i risultati della gestione finanziaria del bilancio.

E' parso utile esaminare il fenomeno tenendo conto sia dell'aspetto strutturale dei due tipi di scritture, che di quello della dinamica valutazione degli elementi del patrimonio per gli effetti prodotti sugli stessi dalla gestione finanziaria del bilancio.

Sono state suggerite proposte tecniche miranti a far si che ognuna delle due scritture dia immediata dimostrazione dei punti di collegamento con l'altra e ponga in risalto tutte le "notizie" aventi interesse comune per entrambe le contabilità.

E' stato perciò ribadito che fra la passività devono essere rappresentati separatamente e per esercizio di provenienza i "residui passivi perenti" riportati dalla contabilità finanziaria, previa cancellazione dalla stessa e fino a quando non ne venga richiesto il pagamento o non venga accertata la intervenuta prescrizione del credito sottostante o l'appuramento della sua insussistenza.

Nonostante i dubbi emersi, la Sezione ha ritenuto che nella contabilità patrimoniale degli enti locali devono essere specificamente evidenziati anche i cosiddetti "debiti fuori bilancio" dopo che di essi il Consiglio ne abbia riconosciuto la specifica natura e l'ammontare e abbia riferito alla gestione dell'ente la relativa obbligazione già contratta verso terzi.

Questi debiti devono iniziare a figurare nel conto consuntivo che ne reca la indicazione e fino all'esercizio in cui agli stessi debiti sarà data effettiva copertura finanziaria nei modi voluti e consentiti dall'art. 1 bis del decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318, come convertito dalla legge 9 agosto 1986, n. 488.

L'affermato adempimento se da un lato contribuisce a dare chiarezza e trasparenza alla effettiva situazio-

ne patrimoniale dell'ente, dall'altro nulla sottrae alla negativa valutazione che, in via generale, deve essere dato al fenomeno e alla personale posizione, degli amministratori e dipendenti che a tali debiti hanno dato origine, nei confronti del sistema delle responsabilità.

L'aspetto più problematico e innovativo affrontato nel documento riguarda la valutazione monetaria dei beni fisici; ciò perché al riguardo maggiormente sussistono le carenze e le incertezze degli operatori.

Con la tecnica della valutazione monetaria si ottiene il risultato di rendere omogenee le diversità contenutistiche proprie dei vari elementi del patrimonio, e specialmente di quelli consistenti in beni materiali.

Per ottenere razionalmente tale risultato occorre però che la valutazione dei singoli beni ed il periodico aggiornamento del valore vengano effettuati sulla base di criteri generali e uniformi, stabiliti con norma regolamentare per tutti gli Enti.

Regole al riguardo sono state elaborate per la rilevazione dei valori monetari dei beni dell'azienda privata e talune di queste sono parse facilmente mutua-

bili attesa la natura tecnica della operazione.

La necessaria, emananda disciplina regolamentare dovrà compiutamente regolare la materia, fornendo indicazioni, oltre che sui criteri, anche sui tempi e sulle modalità di iscrizione dei beni negli inventari e sulla periodicità della revisione e aggiornamento di tali documenti.

Uno degli aspetti più dibattuti, sotto questo profilo, è stato quello della valutabilità monetaria dei beni demaniali.

E' noto che sia per lo Stato che per gli enti locali tale adempimento non è previsto come dovuto, per cui nei risultati finali del conto generale del patrimonio non viene indicato alcun valore monetario non solo per i beni del demanio naturale, ma anche per i beni artificiali e ciò pur nei casi in cui per l'acquisto o la costruzione del bene demaniale l'Ente ha contratto una specifica passività riportata come tale nel predetto conto.

Per lo Stato sono note le osservazioni delle Sezioni riunite di questa Corte e risultano essere in corso proposte legislative di modifica.

Dagli enti locali da più parti vengono sollecitati

interventi per la modifica della disciplina regolamentare che, allo stato attuale, ne esclude la valutabilità; sussiste su questo argomento una generale concordanza di opinioni.

La Sezione ha ritenuto che allo stato attuale non sia impedito di modificare in via amministrativa le regole di tenuta degli inventari dei beni immobili degli enti locali, prevedendosi, fra l'altro, anche l'obbligo della valutazione monetaria dei beni demaniali artificiali in misura pari alla spesa per l'acquisto o il costo sostenuto per la costruzione del bene, assicurandosi così una migliore rappresentatività e corrispondenza fra le scritture dell'ente.

Per una seria rilevazione e valutazione contabile del patrimonio sono stati affrontati infine altri due temi emersi nello studio della materia.

Si fa cenno alla ammessa possibilità di rilevare nel conto del patrimonio il valore finale dei beni di consumo e delle merci di magazzino e al problema dell'ammortamento dei beni immobili e di quelli d'uso aventi una durata pluriennale.

Su quest'ultimo problema la Sezione ha ritenuto doveroso affermare il riesame della materia e utile

proporre che, previa attenta e completa individuazione dei beni ammortizzabili, venga stabilita una uniforme e generale disciplina sui tempi e sui modi specifici secondo cui, per ogni tipo di bene, deve essere effettuato l'ammortamento.

La Sezione ha condiviso l'opinione dell'Anci secondo cui l'ammortamento ha come funzione sia quella di rilevare i costi di fattori produttivi a utilità pluriennali che quello di costituire una effettiva riserva di fondi da utilizzare al momento del rinnovo del bene non più idoneo all'uso.

Con le due richiamate pronunce - dalle quali sono state tratte le riportate considerazioni - la Sezione ritiene di aver dato, con la collaborazione delle stesse amministrazioni interessate, un utile contributo alla evidenziazione e allo studio dei problemi dell'aggiornamento del sistema delle scritture patrimoniali degli enti locali.

Sicuramente tale iniziativa si porrà da stimolo per una immediata modifica degli schemi e della disciplina degli inventari e del conto generale del patrimonio, così da agevolare gli enti locali per una migliore

e più razionale e coordinata formazione e rappresentazione dei propri conti.

Le auspiccate modifiche consentiranno altresì a questa Sezione di poter effettuare con maggiore completezza l'esame delle gestioni locali e di arricchire il referto annuale con più attendibili riferimenti ai risultati della gestione dei beni pubblici locali.

5. Regime del servizio di tesoreria degli enti locali

5.1 Premessa. Sin dalla relazione annuale relativa alle gestioni 1984 (14) la Sezione ha prestato notevole attenzione non solo ai dati contabili della gestione di cassa, ma anche ai mutamenti normativi e istituzionali in atto nel servizio di tesoreria degli enti locali.

In particolare, interessava seguire il modo di attuazione della nuova disciplina introdotta dalla legge

(14) Vol. II, pag. 587 e segg.

29 ottobre 1984, n. 720, istitutiva del sistema di tesoreria unica per enti e organismi pubblici, e i riflessi che le innovazioni avrebbero determinato nella concreta attività del servizio di tesoreria e nella struttura e rappresentatività dei documenti contabili dell'ente.

Questi profili sono stati ampiamente esaminati nella relazione annuale sulle gestioni 1985 (15), laddove la Sezione si è soffermata, in particolare, sui rapporti fra tesorieri e enti locali e sugli effetti del nuovo sistema di tesoreria sulle scritture contabili obbligatorie; il tutto valutato alla luce della disciplina regolamentare di attuazione emanata dal Ministero del Tesoro.

Tenendo conto di tale disciplina, la Sezione ha evidenziato le principali novità introdotte nel servizio, avvertendo peraltro che, allo stato, mancavano concreti elementi per una obiettiva valutazione degli effetti che il nuovo sistema aveva determinato o avrebbe potuto determinare sul contenuto dei rapporti contrattuali fra enti locali e aziende di credito preposte alla gestione del servizio.

E' noto infatti che, essendo tale servizio regola-

(15) Vol. II, pag. 122 e segg.

to anche da una speciale disciplina pattizia costituisce questa la sede, particolare per ogni ente, per la regolamentazione di taluni aspetti operativi e finanziari di notevole interesse per l'attività amministrativa dell'ente.

Muovendo da siffatta acquisita constatazione, e credendo di poter utilizzare anche le prime esperienze maturate nella pratica del nuovo sistema di tesoreria, entrato in attuazione a decorrere dal 1° giugno 1986, la Sezione ha ritenuto opportuno includere nel piano delle rilevazioni e dei criteri di esame dei conti consuntivi per l'esercizio 1986 una indagine programmata sullo stato del servizio di tesoreria nella realtà concreta ed attuale.

E' stato avvertito in tale documento (16) che scopo della indagine era quello di accertare la "realità" dei rapporti fra tesorieri ed ente come disciplinati in concreto dal richiamato regime pattizio, per individuare gli effetti che regole proprie dei rapporti bancari, oppure norme tralaticie contenute nei capitolati generali o nelle convenzioni, possono avere sulla tenuta

(16) Piano delle rilevazioni e criteri di esame dei conti consuntivi degli enti locali per l'esercizio 1986 (delib. n. 5 del 24 luglio 1987) pag. 24, punto 3.

della gestione e possono determinare effetti, talora non irrilevanti, di carattere finanziario.

Trattandosi di una realtà poco desumibile dal modello organizzativo previsto dalla disciplina normativa generale e altrettanto poco leggibile nei conti consuntivi in possesso della Sezione, si è dovuto far ricorso a una forma di dialogo mirato con un limitato numero di comuni e province scelti sulla base di un campione idoneo, per territorio e popolazione, a rappresentare il fenomeno, e chiedere ad ognuno di essi notizie, dati e documenti ritenuti utili.

Tenuto conto della rilevanza generale della materia, sui vari problemi evidenziati, è stato chiesto anche l'avviso dei Ministeri dell'Interno, di quello del Tesoro, dell'A.N.C.I., dell'U.P.I. e dell'A.R.D.E.L., nonché quello dell'A.B.I. e dell'A.C.R.I.

L'indagine è stata articolata in due parti.

Con la prima si è inteso acquisire una serie di notizie generali sulla organizzazione del servizio, tutte relative ai rapporti particolari fra singolo ente e rispettivo tesoriere.

Con la seconda si è inteso verificare gli effetti

che il sistema della tesoreria unica ha determinato nei rapporti fra ente e tesoriere e nel concreto svolgimento del servizio.

E' stato perciò chiesto di precisare:

- 1) se il servizio di tesoreria venga gestito dallo stesso istituto di credito che cura le funzioni esattoriali;
- 2) le modalità di calcolo dei rapporti creditori e debitori fra le parti e la periodicità delle liquidazioni, così come regolate nella convenzione di tesoreria;
- 3) la disciplina delle anticipazioni di cassa e notizie sui comportamenti tenuti al riguardo;
- 4) le regole in base alle quali viene attribuito al tesoriere il compenso per il servizio e il rimborso delle spese forzose sostenute e i relativi importi;
- 5) il sistema delle scritture e documenti tenuti in uso del tesoriere e/o forniti dell'Amministrazione;
- 6) se, a seguito della eventuale avvenuta meccanizzazione dei servizi contabili, sia emersa la necessità di apportare modifiche al sistema normativo in vigore;
- 7) altre notizie ritenute utili, sui singoli diversi aspetti della gestione del servizio.

Per la conoscenza dei problemi esposti nella seconda parte della indagine sono state chieste notizie:

- sulle modifiche contrattuali eventualmente intervenute a seguito delle innovazioni introdotte con il sistema della tesoreria unica, evidenziando le novità, anche finanziarie, introdotte nel contratto;
- sui riflessi operativi conseguiti dalla predetta innovazione, specialmente con riferimento alla attuale funzionalità di documenti contabili in uso (es. modello di conto consuntivo e, in esso, del quadro riassuntivo della gestione di cassa) e di tradizionali istituti propri del servizio di tesoreria (es. verifiche di cassa e delegazioni di pagamento).

5.2 Aspetti concreti della organizzazione del servizio.

5.2.1 Rapporti fra servizio di tesoreria e quello di esattoria. Dalla indagine è risultato che, nella maggior parte dei casi, il servizio di tesoreria viene svolto dallo stesso istituto di credito che cura lo

svolgimento delle funzioni esattoriali dell'ente locale.

La ragione del normale collegamento fra i due servizi va ricercata nella disciplina normativa che regola la materia dell'affidamento del servizio di tesoreria per gli enti locali, contenuta negli artt. 96 e 147 del T.U. della legge comunale e provinciale approvato con R.D. del 3 marzo 1934, n. 383.

Queste norme, come è noto, affermano la obbligatorietà di tale servizio per ogni comune e provincia, prevedono che nei casi in cui l'ente non abbia un tesoriere speciale, il servizio di riscossione delle entrate e di pagamento delle spese dell'ente deve essere d'ufficio affidato "all'esattore e al ricevitore provinciale delle imposte dirette".

Il tradizionale collegamento fra questi due servizi è stato ribadito ora dal quinto comma dell'art. 32 del D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, istitutivo del servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate dello Stato e di altri enti pubblici laddove è previsto che, a richiesta dell'ente locale interessato, il concessionario del servizio di riscossione dei tributi è tenuto ad assumere anche quello di tesoreria degli enti stessi.

Sta di fatto però che, nonostante l'affermato collegamento, il servizio di tesoreria è venuto nel tempo ad assumere sempre maggiore peso, fino ad acquisire una propria ben definita autonomia, tale da superare nella realtà lo stato di subordinazione rispetto al servizio di esattoria, cui è ispirato il richiamato principio normativo.

Negli ultimi tempi, come viene osservato in una risposta acquisita, mentre si assiste ad una progressiva riduzione delle funzioni del servizio esattoriale, si evidenzia un contrapposto fenomeno di arricchimento di quelle espletate dal tesoriere. Quest'organo infatti, da semplice esecutore di attività di pagamento e riscossione per conto dell'ente, tende sempre più ad assumere, in epoca recente, il ruolo di attivo collaboratore dell'ente nella gestione finanziaria, avendo il legislatore affidato ad esso nuovi compiti e obblighi non solo verso l'ente, ma anche verso Amministrazioni centrali dello Stato e il nuovo sistema di tesoreria unica.

Tale orientamento legislativo giustifica forse, nella più recente realtà, la tendenza - anche se episodica - allo sdoppiamento dei due servizi, con affida-

mento degli stessi a distinti istituti di credito.

5.2.2 Disciplina dei rapporti di credito e debito fra ente e tesoriere. E' noto che compito tradizionale del tesoriere è stato anche quello di curare la custodia delle somme dell'ente, di cui ne aveva la disponibilità.

Nei contratti di tesoreria si trovano, perciò, stabilite regole per determinare la misura degli interessi attivi dovuti all'ente e i tempi dei relativi pagamenti; e la stessa disciplina figura per gli interessi passivi dovuti dall'ente per le anticipazioni di cassa.

Per gli enti soggetti al regime della tesoreria unica - province e comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti - tali aspetti hanno perduto di attuale rilevanza, essendo ora i loro fondi custoditi presso la tesoreria provinciale dello Stato secondo regole stabilite dallo Stato con disciplina generale per tutti gli enti interessati.

La materia rimane però, di attualità per i comuni minori che, sia pure in misura attenuata, ancora depo-

sitano i loro fondi presso i rispettivi tesorieri speciali.

Nelle convenzioni viene frequentemente affermato che tali aspetti sono risolti fra le parti secondo le regole e la prassi del sistema bancario. In concreto i criteri seguiti per il calcolo degli interessi attivi e passivi, pur variando da caso a caso, fanno in prevalenza riferimento alle condizioni normalmente previste per la cosiddetta clientela primaria; oppure alla misura del tasso ufficiale di sconto, in base alla quale viene stabilita quella in concreto applicata nei rapporti creditori e debitori; oppure alle misure stabilite negli accordi interbancari.

Spesso, per gli interessi dovuti dagli enti, oltre ad una misura base calcolata sulle somme effettivamente anticipate dal tesoriere, è prevista una percentuale a debito calcolata sul cosiddetto massimo scoperto.

La liquidazione degli interessi, sempre secondo la richiamata prassi, viene effettuata trimestralmente per gli interessi dovuti dall'ente ed annualmente per quelli a credito degli stessi.

Per questi ultimi si segnala una recente tendenza negli usi bancari a liquidare gli interessi a scadenze

più ravvicinate; per cui è da presumere che tale nuovo sistema dovrebbe favorire anche gli enti locali.

Ai fini del calcolo degli interessi la regola più diffusa prevede che l'importo delle riscossioni venga accreditato con valuta del giorno lavorativo successivo a quello in cui è avvenuta la operazione; mentre per il calcolo dell'addebito dei pagamenti ricorrono modalità diverse.

Nella maggior parte dei casi la somma viene addebitata nello stesso giorno del pagamento, qualunque sia stata la modalità in cui l'adempimento è stato disposto. In alcuni casi la predetta regola viene prevista soltanto per specifici tipi di debiti dell'ente, affermandosi come regole generali l'addebito con valuta del giorno precedente a quello in cui è avvenuto o è stata contabilizzata l'operazione.

5.2.3 La disciplina delle anticipazioni di cassa. Si intende quì far riferimento alla tradizionale regola secondo cui il tesoriere dell'ente locale anticipa a quest'ultimo, su sua richiesta, i fondi occorrenti per effettuare i pagamenti ordinati, pur in assenza di li-

quidità di cassa.

Fenomeno diverso è quello determinato dal nuovo sistema della tesoreria unica che interessa il tesoriere speciale nei rapporti con la Sezione provinciale dello Stato per conto della quale, e a valere sulle contabilità speciali dell'ente ivi tenute, detto tesoriere potrebbe essere costretto ad anticipare fondi propri.

La materia che quì interessa è stata disciplinata con norma generale dall'art. 8 del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2 nel testo modificato dalla legge di conversione 17 marzo 1977, n. 62, secondo cui "a decorrere dal 1977, nei contratti di tesoreria, ancorchè stipulati, è fatto obbligo di prevedere anticipazioni di tesoreria sino ad un importo pari ai tre dodicesimi delle entrate afferenti ai primi tre titoli del bilancio di entrata dell'ente".

Ulteriori specificazioni sono state introdotte con l'art. 6 della legge 21 dicembre 1978, n. 843, ove viene affermato che "a partire dall'anno 1979 l'indebitamento per anticipazioni di tesoreria dei comuni, delle province e delle loro aziende di trasporto non può superare il limite dei tre dodicesimi delle entrate ac-

certate nell'anno precedente, afferenti, per i comuni e le province, ai primi tre titoli dell'entrata e, per le aziende di trasporto, alle entrate proprie".

L'adempimento è stato interessato, per aspetti che di riflesso riguardano anche il tema in esame, anche dalla disciplina contenuta nell'art. 11 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, come convertito dalla legge 29 ottobre 1987, n. 440, per quanto attiene alla utilizzazione in termini di cassa delle entrate a specifica destinazione; utilizzazione consentita "per un importo non superiore alla anticipazione di tesoreria, di tempo in tempo disponibile" secondo la richiamata disciplina. Disciplina da coordinare con l'analoga previsione già contenuta nell'ultimo comma dell'art. 3 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito nella legge 26 aprile 1983, n. 131.

Come ricorda anche la prima delle richiamate norme la sede per stabilire in concreto la disciplina e i rapporti fra tesoriere ed ente locale per le anticipazioni di cassa è la convenzione di tesoreria, fatto salvo il limite massimo regolato per legge. Normalmente nelle convenzioni è previsto che, all'inizio dell'anno con deliberazione del Consiglio dell'ente, viene auto-

rizzata la misura massima della anticipazione attivabile e vengono definite le relative condizioni finanziarie, previa intesa con il tesoriere.

Sul piano operativo - pur non mancando deroghe in senso diverso - nelle convenzioni si prevede che, sulla base di tale autorizzazione deliberata, il Sindaco con la ordinazione del pagamento determina l'attivazione della anticipazione nella misura occorrente, facendo così sorgere per il tesoriere l'obbligo a provvedere.

Perciò, in presenza di tale clausola, la volontà dell'ente di ricorrere alla anticipazione si verrebbe a manifestare, anche senza richiesta espressa, con la presentazione in tesoreria del titolo di spesa e con l'accertata situazione di carenza di fondi della cassa in misura pari ai pagamenti disposti.

La evidente rilevanza che una siffatta disciplina assume nella gestione dei pagamenti dell'ente, suggerisce di richiamare sul fenomeno l'attenzione degli stessi.

Diversa è l'ipotesi in cui l'attivazione automatica della anticipazione si viene a verificare per alcuni tipi di pagamenti cui il tesoriere è tenuto con carattere di obbligatorietà o per legge o per contratto; in

questi casi è previsto l'accantonamento dei fondi o il ricorso automatico alla anticipazione.

Dalla indagine è risultata molto diffusa la tendenza alla diminuzione del ricorso alla anticipazione onerosa di tesoreria, avendo gli enti affermato che di norma i pagamenti trovano capienza nella liquidità di cassa. Ciò specialmente dopo l'emanazione della recente disciplina che consente il temporaneo utilizzo delle somme accantonate con vincolo di cassa, cui molti enti hanno ammesso di aver fatto ricorso.

Occorre perciò seguire il fenomeno con attenzione e chiarire con tempestività i dubbi che sono stati rappresentati sulla interpretazione operativa della richiamata disciplina; soprattutto ai fini del coordinamento delle norme intervenute nel tempo per regolare la materia.

5.2.4 La remunerazione del servizio. Di regola, soprattutto nei casi in cui il servizio di tesoreria è gestito dallo stesso titolare di quello esattoriale, per il primo non viene prevista alcuna autonoma remunerazione.

Nei casi in cui il compenso è previsto, questo è

stabilito nella convenzione in misura fissa, predeterminata.

Vengono segnalati anche altri sistemi di remunerazione, commisurati al movimento finanziario globale, oppure alle singole operazioni compiute.

Nella quasi totalità dei casi viene riconosciuto al tesoriere il rimborso delle documentate spese forzose sostenute (spese postali, bolli, ecc...).

Il fenomeno, però, anche per gli enti più grandi, assume dimensione finanziaria molto modesta.

Va avvertito però che tale situazione è propria del regime contrattuale più remoto, ora ancora in vigore per rinnovo tacito. La realtà tende invece a muoversi verso misure e modalità di compensi molto più elevati.

5.2.5 Scritture in uso e meccanizzazione dei servizi.

Le scritture e i documenti in uso presso le tesorerie, di regola, sono quelli previsti dalle norme disciplinanti tale servizio.

Risultano utilizzate anche scritture integrative secondo la dimensione dell'ente, e, specialmente dopo

la introduzione della tesoreria unica, ai documenti obbligatori sono state apportate le modifiche necessarie per l'attuazione della nuova disciplina.

Altre modifiche sono state introdotte a seguito della intervenuta meccanizzazione locale dei servizi di tesoreria, soprattutto per le operazioni di riscossione e pagamento e per la riproduzione dei dati relativi nei documenti in uso.

Risulta sempre più avvertita e segnalata la necessità del potenziamento della meccanizzazione del servizio, razionalizzandone l'uso e favorendo la integrazione reciproca fra sistema dell'ente e quello della tesoreria, non sempre armonizzabili.

La nuova disciplina sulla tesoreria unica e la meccanizzazione dei servizi sono risultate le cause per le quali molti enti hanno avvertito la necessità di apportare modifiche alle scritture del servizio di tesoreria e a talune regole tipiche della gestione.

Come già rilevato nella ultima relazione annuale, lo schema di conto consuntivo ora in vigore risulta non più attuale, sotto diversi profili, e ciò viene segnalato non solo dagli enti, ma anche dalla Associazione degli Istituti di credito, rappresentante la categoria

dei tesorieri. Viene lamentato in particolare il mancato aggiornamento del prospetto rappresentante la gestione della cassa.

Nei casi in cui è stata attuata la meccanizzazione del servizio il modello di conto predisposto dal tesoriere per la formazione del conto non sempre viene usato, ciò perchè l'ente redige meccanograficamente il proprio conto consuntivo, comprensivo dei dati di cassa, e sottopone poi tale modello all'esame del tesoriere per la sua sottoscrizione.

In tal modo con siffatta procedura il tesoriere è costretto al riesame e controllo dello stesso documento già da lui redatto e presentato all'ente, a norma di legge.

La anomala procedura, oltre ad evidenziare evidenti duplicazioni di attività e di reciproci controlli, suscita nella categoria dei tesorieri e in taluni enti anche preoccupazioni e dubbi sulla legittimità del comportamento.

La nuova prassi determinata dalle esigenze del sistema meccanizzato e le sopraggiunte modifiche operative conseguenti alla nuova disciplina del servizio di tesoreria hanno indotto enti e tesorieri ad evidenziare

la necessità di iniziative per l'adeguamento alla nuova realtà del modello di conto in uso e alla modifica di talune regole di comportamento nei rapporti fra enti e tesorieri.

Sotto quest'ultimo profilo l'Associazione di categoria dei tesorieri fa presente che "il crescente ricorso alla meccanizzazione e alla automazione dei sistemi di gestione rende di particolare attualità e di notevole interesse generale il discorso della compatibilità degli stessi con il sistema normativo in vigore".

Gli aspetti che maggiormente vengono evidenziati, e in ciò si associano anche taluni enti, riguardano la disciplina degli ordinativi di pagamento e di incasso, con l'intento di addivenire ad un nuovo sistema che renda compatibile una eventuale trasmissione telematica degli ordinativi stessi; oppure un sistema integrato che prevede l'anticipata trasmissione di tutti i dati riguardanti i singoli titoli, e ciò per affrettare l'esame e i compiti del tesoriere, e il successivo inoltramento materiale dei documenti per la fase del pagamento.

Analoghe esigenze di modifiche vengono prospettate per rendere più razionale e semplificando il sistema di

quietanziamento dei mandati e di predisposizione del bollettario delle riscossioni.

Non mancano al riguardo concrete proposte e, in molti enti, risultano già avviate soddisfacenti soluzioni.

Dalle risposte acquisite è risultato molto sentita dagli enti e dai tesorieri la necessità di una modifica della disciplina del servizio che, nella salvaguardia della certezza dei dati e delle garanzie di correttezza, tenda ad una migliore organizzazione e al coordinamento dei vari adempimenti operativi per conseguire un più economico risultato della gestione.

5.3 La tesoreria unica e i rapporti fra tesorieri ed enti. Nell'ultima relazione annuale la Sezione si è ampiamente soffermata sugli effetti che il sistema di tesoreria unica ha determinato sui profili giuridici e tecnici del nuovo servizio di tesoreria.

Ha anche adombrato la prospettiva di possibili riflessi economici fra le parti, tenuto conto degli impegni aggiuntivi imposti al tesoriere dell'ente e della modifica al regime della custodia dei fondi.

Nella realtà, salvo pochissime eccezioni, non risulta che sono intervenute modifiche alla disciplina contrattuale in atto; regime che, come è noto, fino al 31 dicembre 1988 è condizionato dalla proroga legale dei contratti per il servizio di esattoria.

In taluni casi i tesorieri hanno proposto modifiche contrattuali più onerose per gli enti, ma questi hanno comunicato di aver rinviato ogni decisione alla scadenza del contratto in vigore, sollecitando iniziative, a livello regionale, per una coordinata azione di intervento.

Anche l'Associazione di categoria dei tesorieri auspica la predisposizione di uno schema uniforme di convenzione per facilitare comuni, province e istituti di credito nelle relative trattative e per conseguire una linea uniforme di operatività per tutti i soggetti interessati.

Sotto l'aspetto operativo è stata confermata in genere la scarsa significatività della periodica verifica di cassa; ciò perchè i fondi sono custoditi presso la tesoreria provinciale dello Stato e i rapporti fra le due tesorerie sono puntualmente disciplinati da norme regolamentari.

Tale adempimento continua perciò ad avere rilievo soltanto in caso di avvicendamento degli amministratori.

Non sono mancate, invece, riserve e proposte per quanto attiene ai rapporti fra tesoreria provinciale e tesorieri dell'ente e fra tesoreria provinciale e gli uffici dei singoli enti.

Molto spesso gli enti hanno mosso critiche al sistema in atto che non privilegia i propri uffici nel flusso dei dati di cassa, privandoli della possibilità di determinare con continuità ed immediatezza la situazione della effettiva disponibilità di cassa; conoscenza essenziale per la programmazione dei pagamenti, così come è stato chiesto il miglioramento del sistema ora in vigore fra i due livelli di tesorerie.

Altri istituti, tipici del servizio, hanno assunto natura e contenuto diverso, essendo stato dato rilievo alla tecnica del "vincolo" di cassa come strumento giuridico sostitutivo dell'adempimento dell'accantonamento.

6. Situazione di liquidità e anticipazioni di cassa e loro costo

6.1 Premessa. L'esigenza di continuità tra le relazioni predisposte da questa Sezione negli anni precedenti e quella attuale impone di effettuare rapide e sintetiche verifiche su quanto è stato precedentemente scritto, per meglio comprendere le linee tendenziali ed apportare eventuali rettifiche ove se ne determinino le necessità.

A conclusione del paragrafo 3 del capitolo V "Liquidità e vincoli di cassa" (redatto nell'anno 1986 con riferimento all'anno 1984) la Sezione rilevava che "il fenomeno delle anticipazioni di cassa, nella sua globalità, appare in via di contenimento" e continuava con una affermazione che va verificata: "appare evidente che i vincoli di liquidità non hanno determinato un maggior ricorso all'indebitamento a breve". L'affermazione, se esatta, deve trovar riscontro nei dati raccolti ed attraverso le analisi effettuate negli anni finanziari successivi; ovviamente si è dovuto attendere la effettiva entrata in funzione della cosiddetta tesoro-

reria Unica per poter disporre di dati significativi.

Soltanto nell'anno 1986 si è concretizzato tale passaggio di modalità funzionali ed ogni verifica trova conseguenzialmente collocazione nella relazione predisposta sui dati riferiti a tale anno, raffrontati a quelli dei due anni precedenti.

Questi tipi di indagine hanno sempre necessità di incentrarsi su due differenziate letture di dati:

- a) quelli riferiti alla generalità degli enti - ovviamente degli enti sottoposti al controllo gestionale e referente di questa Sezione - prevalentemente presentati in aggregazioni per classi demografiche, con totale riferito alla base nazionale;
- b) quelli soggetti ad apposita rilevazione da parte della Sezione, attraverso una campionatura che tenga conto dell'appartenenza anch'essa alle diverse classi demografiche, con particolare attenzione, però, agli enti maggiori.

Questo fu il criterio seguito nella relazione redatta nel 1986; lo stesso criterio va seguito oggi per poter procedere ad un raffronto di dati quanto più omogenei, al fine di rilevarne le modifiche tendenziali.

6.2 Risultati dell'esame dei conti consuntivi 1986. La liquidità dei singoli enti mostra linee di crescita e dalla scomposizione delle voci che concorrono alla formazione del dato globale, emerge che l'aumento maggiore è riscontrabile nell'ambito della voce "fondo di cassa" mentre si evidenzia una inversione di tendenza per la liquidità dovuta a "depositi bancari".

Si tenga conto che, dopo l'entrata in funzione della Tesoreria Unica, nella voce "fondo di cassa" confluisce anche la Tesoreria Statale, precedentemente tenuta distinta.

Riepilogando, quindi, constatiamo:

- tendenziale liquidità in aumento;
- rafforzamento di depositi nella voce "fondo di cassa" comprendente anche la Tesoreria Statale;
- diminuzione dei depositi bancari.

Soltanto a titolo esemplificativo si introducono alcuni dati riguardanti il totale della liquidità riferibile a singoli enti, particolarmente significativi per le dimensioni loro proprie, raggruppati nella 11^a e 10^a classe demografica.

Totale liquidità

(in milioni di lire)

Classe 11^	31.12.85	31.12.86
Genova	111.562	245.090
Milano	844.413	1.303.190
Torino	335.451	519.310
Roma	808.090	1.398.394

(in milioni di lire)

Classe 10^	31.12.85	31.12.86
Firenze	213.676	302.024
Venezia	107.167	262.825
Verona	35.225	54.660

Deve constatarsi, leggendo i dati sopraesposti e quelli inclusi nei prospetti I/33 e I/35 del volume degli allegati, che l'applicazione della legge 29 ottobre 1984, n. 720, istitutiva del sistema di Tesoreria Unica, ha dato i risultati sperati, immettendo minore liquidità in circolazione e perseguendo in tal modo il contenimento del "medio circolante" con ampliamento - sia pure apparentemente - delle disponibilità liquide di ciascun ente.

Ove si consideri che a fronte di una tale manovra di controllo della liquidità da parte dello Stato, si ottiene anche il risultato di contenere i "depositi bancari", (i quali in concreto costituiscono realizzazione di liquidità attraverso mutui presso le banche, diverse da quelle gestite direttamente dallo Stato - Cassa depositi e prestiti ed istituti assimilati -), deve ammettersi che la politica perseguita per anni dal Tesoro, di controllare tutta la liquidità del sistema pubblico allargato, si avvia alla piena realizzazione.

Ovviamente vanno effettuate ora le opportune indagini ed analisi per comprendere quali potranno essere i riflessi di tale nuova impostazione. Il termine "nuovo" è appropriato, stante che la normativa rimonta al 1984 (ed anche agli anni precedenti); l'entrata in vigore di tale normativa si è verificata nell'anno finanziario 1986, ora all'esame, ma gli effetti sono da verificare nelle proiezioni degli anni futuri.

Va constatato infatti che i dati concernenti l'andamento dei depositi bancari sono stati rilevati in un momento di transizione normativa (anni 1985 e 1986); non sottovalutando tale circostanza, si evidenzia che tali depositi appaiono tendenzialmente in diminuzione a

volte con punte di discesa da 407.199 milioni a 1.343 milioni, come nel caso di Roma; a volte in perfetto allineamento alla quota zero, come nel caso di Torino, (che scendendo da 108.149 milioni a zero, mostra un perfetto e puntuale rispetto della normativa vigente). Anomalo invece appare il caso dell'Amministrazione di Milano che nell'arco dell'anno 1986 mostra soltanto una leggera flessione da +363.892 milioni a +301.778 milioni, mantenendo quindi una propria liquidità presso il sistema bancario apparentemente non conforme a legge. Va tenuto di ciò conto nelle indagini successive.

6.3 Anticipazioni di cassa. Il fenomeno dell'indebitamento a breve fu esaminato nella relazione redatta nel 1986, alla quale si fa rinvio per la parte espositiva.

Alle pagine 638 e seguenti furono forniti i dati allora disponibili e che mostravano una tendenza ad "una più attenta gestione giuridico-contabile del bilancio" come poteva dedursi dalla sensibile decurtazione di casi di anticipazioni accertate e non riscosse.

Si constatava pure nella medesima parte della relazione che il fenomeno di crescita dell'indebitamento

a breve tra l'anno 1983 ed il 1984 era contenuto in limiti complessivamente modesti e concentrato prevalentemente nelle classi dei comuni compresi tra i 10.000 ed i 19.999 abitanti (VI classe demografica).

Il fenomeno "scoperto di cassa" visto nella serialità 1984-86 mostra un forte contenimento nel passaggio dal 1984 (complessivamente 736.238 milioni) al 1985 (complessivamente 685.652 milioni).

Anche il dato riferito agli interessi passivi per anticipazioni di Tesoreria mostra contenutezza sia in termini assoluti, sia in termini di crescita.

Il dato complessivo, relativo ai circa 1000 comuni su cui si è effettuata la rilevazione, (961 comuni sul totale di 1.230) espone, per l'anno 1984, 156.109 milioni e, per l'anno 1985, 156.945 milioni, con un aumento veramente infinitesimale.

Dalle rilevazioni fatte per l'anno 1986 si evidenzia, in termini percentuali, che il costo per le anticipazioni del tesoriere sta al di sotto dello 0,50% rispetto al globale delle spese correnti e concorre, per una quota parte modesta, rispetto al costo determinato da interessi passivi su mutui, costo valutabile vicino al 16% della spesa corrente e quindi percentualmente

più alto ove il raffronto venga fatto con le entrate correnti.

Nell'apposito volume degli allegati vengono riportati i prospetti I/32 e I/34 riguardanti le situazioni sopra esposte.

7. Stato di attuazione della parte annuale dei piani pluriennali. Relazione ex art. 22 del D.P.R. n. 421 del 1979. Rinvio

La disomogeneità dei criteri seguiti dagli enti e le difficoltà da essi incontrate nell'applicazione dell'art. 22 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 - laddove impone una relazione illustrativa dei risultati raggiunti in relazione ai costi dei singoli programmi, progetti e servizi - avevano indotto la Sezione, come già accennato nella precedente relazione, ad adottare apposita deliberazione (n. 31 del 10 novembre 1986) accertativa dell'intento del legislatore a dei contenuti della relazione in questione.

La Sezione, in particolare, ha ritenuto che finalità di quest'ultima sia "una ricognizione degli elementi costitutivi e strutturali dell'ente, l'espressione delle ragioni di fondo dell'impostazione del bilancio ed una giustificazione delle scelte operate", senza trascurare "il collegamento tra relazione previsionale e programmatica e bilancio pluriennale" e l'esigenza del pareggio del bilancio anche alla luce della disposizione di cui all'art. 1 bis del decreto-legge n. 318 del 1986 (convertito nella legge n. 488 del 1986).

La relazione, in sostanza, non deve limitarsi alla pura esposizione di dati finanziari per i vari servizi, programmi e progetti, ma estendersi all'analisi del significato amministrativo ed economico dei dati consuntivi.

Così chiariti i termini della disposizione, la Sezione ha incluso la concreta applicazione di quest'ultima da parte degli enti nel piano delle rilevazioni per il 1986, invitando gli enti a far puntualmente pervenire la relazione in questione.

La larga adesione da parte degli enti all'invito della Sezione ha portato alla formazione di una notevole massa di documentazione che impone alla Sezione un

suo attento e compiuto vaglio, senza di che l'esposizione sui risultati dell'indagine sarebbe necessariamente lacunosa.

Ciò induce a rinviare tale esposizione ad una successiva, apposita relazione al Parlamento.

8. I trasferimenti alle comunità montane

8.1 Le ragioni di un'indagine specifica. L'interesse di un'indagine conoscitiva sui trasferimenti erariali alle comunità montane, nonché sulle ulteriori fonti di finanziamento attivabili da parte di tali enti per la realizzazione dei compiti istituzionali, si giustifica, e perciò ne è stata preannunciata l'attuazione nel piano delle rilevazioni, per un duplice ordine di considerazioni.

In primo luogo rappresenta un dato di comune acquisizione che proprio alle fasi della determinazione e della ripartizione delle risorse fra gli enti locali vadano spesso ricondotte disarmonie e sperequazioni ca-

paci di ripercuotersi sulle singole gestioni, condizionandone il quadro di raggiungimento degli obiettivi e dei risultati o quanto meno l'economicità e proficuità, sia in termini relativi che assoluti.

Va altresì evidenziato come gli enti montani, istituiti con la legge 3 dicembre 1971 n. 1102, in considerazione delle peculiarità strutturali e funzionali, come pure della tipica conformazione dimensionale, si collocano in un rapporto istituzionale con gli enti sovraordinati e sottordinati (regioni e comuni appartenenti) a cui possono riconnettersi differenziate potenzialità di ruolo e di acquisizioni di risorse, che si aggiungono a quelle ordinarie provenienti dal bilancio dello Stato. Sotto tale aspetto vengono in considerazione il diverso sistema e l'ampiezza delle deleghe di funzioni da parte delle regioni e dei comuni appartenenti all'ente montano, che influiscono in modo differenziato sull'entità dei fondi trasferiti per l'attuazione delle stesse. Ulteriori possibilità di finanziamento vanno altresì collegate alla capacità delle comunità di inserirsi nel circuito programmatico degli interventi di settore, come pure di sfruttare - mediante un coerente raccordo procedimentale - l'intermediazione

delle regioni per interventi progettuali finanziati dal Fondo investimenti e occupazione (17) o con i fondi CEE e suscettibili di positivi effetti di ricaduta nell'ambito dei territori montani (fondi P.I.M. e F.E.S.R.).

Quello del finanziamento alle comunità montane è, come si vede, un problema estremamente complesso a causa della molteplicità delle situazioni e degli aspetti che vi sono implicati e che, lungi dall'esaurirsi, oltre al tema dei trasferimenti erariali, investe altresì:

- a) la questione delle deleghe, sia comunali che regionali, con la conseguente differente disciplina propria di ciascuna regione e, nell'ambito di queste, di ogni singolo ente montano, nonché della concreta attivazione ed esplicazione delle stesse;
- b) la partecipazione ai finanziamenti dei programmi di settore o di investimento e le diverse capacità propositive collegabili alle singole realtà locali e ai

(17) In particolare il Fondo investimenti e occupazione (FIO) offre ampie possibilità al riguardo, seppure con le difficoltà connesse alle necessità di un'adeguata elaborazione progettuale ai fini di una positiva valutazione da parte del nucleo investimenti pubblici.

- sistemi per le elaborazioni progettuali, ivi compresa l'utilizzazione di formule organizzatorie, quali la costituzione di consorzi o la concessione per l'esecuzione di opere pubbliche, ovvero procedimentali, quali la partecipazione ad accordi di programma;
- c) l'acquisizione - tramite regioni - di finanziamenti CEE per investimenti pubblici destinati ad obiettivi di sviluppo;
 - d) l'entità dei contributi obbligatori fissati nelle leggi regionali a carico dei comuni appartenenti a gli enti montani (18);

Tali aspetti possono essere colti nella loro globalità solo attraverso una metodologia adeguata che presuppone un'articolazione per successive approssimazioni conoscitive da effettuare sulla base di distinte indagini. In occasione del presente referto si ritiene di limitare le prime valutazioni al sistema dei trasferimenti ordinari provenienti dal bilancio dello Stato, (18) Ulteriori aspetti riguardano le capacità di acquisizione di entrate proprie a seguito dell'obbligo imposto anche alle comunità montane di assicurare una percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale nonché, a decorrere dall'anno 1987, dalla norma che disciplina i diritti di segreteria di competenza di tali enti.

con la riserva di un eventuale completamento del quadro generale come sopra delineato.

8.2 I fondi per le comunità montane. Evoluzione del quadro normativo: dal fondo stanziato nel bilancio del Ministero dell'Agricoltura e Foreste alla attuale tripartizione. Il sistema di finanziamento delle comunità montane ha subito una serie di modificazioni che, a partire dal quadro inizialmente tracciato con la legge 3 dicembre 1971 n. 1102, è andato progressivamente evolvendosi nel senso di un tendenziale avvicinamento della disciplina a quella prevista per i comuni e le province.

Va ricordato a tale proposito che l'art. 15 della legge n. 1102 prevedeva un'autorizzazione di spesa, per il triennio 1972-1974, di 116 miliardi, da iscriversi nello stato di previsione del Ministero dell'Agricoltura e Foreste e destinato sia alla redazione e attuazione dei piani di sviluppo, sia al finanziamento delle opere in corso o di urgenza.

Per il triennio successivo (1975-1977) la legge 11 febbraio 1975 n. 72 ha disposto l'assegnazione di nuovi

fondi, per un importo globale di 150 miliardi, mentre altri 300 miliardi sono stati stanziati con la legge n. 843 del 1978 (art. 48) per il triennio 1979-1981.

Ulteriori possibilità di finanziamento, per i quinquenni 1978-1982 e 1983-1987, venivano offerte dalla legge 27 dicembre 1977 n. 984, recante norme per la formazione dei piani nazionali e regionali relativi ai settori della zootecnia, della forestazione, dell'utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani. Va però considerato che tale legge non ha stabilito alcun vincolo di destinazione a favore delle comunità montane, se non per il settore forestale; per cui l'assegnazione dei fondi è stata sostanzialmente rimessa alla autonomia regionale e non essendo ancorata a criteri o parametri determinati ha finito per produrre effetti differenziati in relazione alle varie realtà locali, con la tendenza semmai a privilegiare gli enti più progrediti e più attivi, senza poter contribuire a sollecitare un adeguato superamento di quelle condizioni di sottosviluppo che seppure caratterizzano in generale le zone montane, sono più consistenti e radicate in alcune di esse.

Una più razionale disciplina dei finanziamenti

statali a favore delle comunità montane è stata introdotta con l'art. 1 della legge 23 marzo 1981 n. 93. A parte alcune innovazioni di carattere formale, quali la determinazione del fondo, rimessa alla legge finanziaria ed il suo stanziamento nello stato di previsione del Ministero del Bilancio, l'aspetto sostanzialmente nuovo, che viene a caratterizzare il sistema, riguarda il criterio di ripartizione del finanziamento fra le regioni, fondato sia sulla popolazione residente, sia sulla superficie del territorio stesso. Un criterio, questo, che ha consentito la determinazione di coefficienti percentuali, inizialmente indicati nella tabella allegata alla legge n. 93 e successivamente aggiornati (19); molto diverso quindi dalla procedura delineata nella legge n. 1102 che, con l'art. 5, sesto comma, aveva inteso sollecitare l'individuazione di situazioni di fabbisogno sostanziale, desunte attraverso il raccordo fra il livello centrale e periferico in funzione

(19) La tabella A allegata alla legge n. 93 del 1981 è stata sostituita una prima volta a seguito del decreto ministeriale 19 giugno 1984 (G.U. n. 199 del 1984) e recentemente con il decreto interministeriale 10 novembre 1987 n. 33.

del comune obiettivo del superamento delle condizioni di squilibrio dei territori montani (20). Il difficile decollo degli strumenti di programmazione nazionale, regionale e locale ha certamente influito sulla citata modifica legislativa che, seppure di più basso profilo, ha peraltro consentito di evitare i maggiori inconvenienti ricollegabili ad un sistema inceppato e non idoneo quindi a garantire agli enti un'adeguata certezza di carattere allocativo.

Analogo processo di razionalizzazione è andato progressivamente affermandosi anche con riferimento alla suddivisione delle quote regionali fra le singole comunità montane. Mentre prima dell'anno 1983 tale ripartizione era demandata alla legislazione regionale, criteri più precisi - quanto meno con riferimento alle

(20) Ai sensi dell'art. 5, sesto comma, della legge n. 1102 del 1971 la ripartizione veniva disposta dal CIPE sentita la commissione interregionale, su proposta del Ministro dell'Agricoltura e Foreste, sulla base delle relazioni programmatiche - inoltrate dalle regioni - al ministero predetto, tenuto conto delle direttive generali della programmazione nazionale, della superficie dei territori montani, del loro stato di dissesto idrologico, nonché della popolazione dei comuni montani delle singole regioni e delle loro condizioni economiche.

spese di gestione - sono stati introdotti con la legge 26 aprile 1983, n. 131 (di conversione del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55) che agli artt. 16 e 16 bis ha individuato nuovi meccanismi distributivi, volti ad assicurare alle comunità dati di riferimento caratterizzati da maggiore certezza. Viene infatti disposto (secondo comma dell'art. 16) che, nell'ambito della complessiva autorizzazione di spesa di 120 miliardi, prevista per il 1983 e da ripartire fra le regioni, l'assegnazione a ciascun ente montano avvenga per una somma fissa di 30 milioni, oltre L. 1.000 per abitante (21).

Proseguendo su tale linea logica, intesa ad assicurare criteri più precisi nei trasferimenti, - quanto meno quelli destinati alle spese di gestione - l'art. 3 del decreto-legge 1 luglio 1986, n. 318 (convertito

(21) La somma di 120 miliardi va integrata per il 1983 con un ulteriore 13% da corrispondere a carico del bilancio 1984, mentre relativamente agli anni 1984 e 1985 viene applicato, sull'importo stanziato per ciascun anno precedente, il tasso programmato di inflazione.

nella legge 9 agosto 1986, n. 488) prevede l'istituzione nello stato di previsione del ministero dell'Interno del cosiddetto fondo ordinario per le spese correnti delle comunità montane, per un importo di 28,6 miliardi da assegnare a ciascun ente, in parte sulla base di una somma fissa di 40 milioni e per il restante importo in proporzione alla popolazione residente (22). Il fondo per le finalità istituzionali di sviluppo di cui alla legge 23 marzo 1981, n. 93 continua invece, anche per il 1986, ad essere iscritto nello stato di previsione del Ministero del Bilancio per un ammontare autorizzato di 145 miliardi; per tale fondo rimane immutato il sistema di ripartizione sin qui seguito, che si articola con la devoluzione alle regioni delle quote determinate sulla base dei coefficienti di cui al decreto interministeriale Bilancio-Agricoltura e Foreste 19 giugno

(22) L'erogazione viene subordinata alla presentazione, entro il 31 agosto 1986, al Ministero dell'Interno, delle certificazioni relative al bilancio di previsione e al conto consuntivo del penultimo anno precedente.

1984 (23) e con la successiva assegnazione alle comunità sulla base dei criteri desumibili dalla legislazione regionale.

Senonché un'importante modificazione a tale riguardo si è avuta con il decreto sulla finanza locale 31 agosto 1987, n. 359 (convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440) che ha istituito anche per le comunità montane - a valere sui mutui contratti a partire dal 1987 - il cosiddetto fondo per lo sviluppo degli investimenti, con stanziamento nel bilancio del Ministero dell'Interno (autorizzazione di 20 miliardi per il 1988). Va osservato a tale riguardo, salvo a ritornare successivamente sull'argomento, come l'esecuzione di opere pubbliche e gli altri investimenti costituiscono, unitamente alle incentivazioni economiche, gli strumenti tipici di intervento previsti dalla legge istitutiva

(23) Per la ripartizione 1987 si veda il decreto interministeriale Bilancio-Agricoltura e Foreste che ha nuovamente aggiornato i coefficienti di devoluzione originariamente fissati nella tabella A allegata alla Legge n. 93 del 1981, tenendo conto di quanto stabilito in sede di commissione interregionale (riunione del 15 ottobre 1987). Sulla base di tale aggiornamento il Ministero del Bilancio ha provveduto alla rideterminazione anche delle quote 1986, fissando i relativi conguagli.

del 1971 per lo sviluppo delle zone montane. L'attrazione nell'ambito degli stanziamenti del ministero dell'Interno di fondi destinati allo sviluppo degli investimenti delle comunità esige pertanto un'adeguata attenzione alle caratteristiche funzionali che differenziano profondamente tali enti dai comuni e dalle province, ad evitare che le discipline e gli istituti normativi vigenti e tradizionalmente collaudati per questi ultimi siano acriticamente estesi ai primi, senza un ripensamento in ordine alla conciliabilità degli stessi con il diverso ruolo legislativamente loro assegnato.

8.3 Analisi dei trasferimenti attuati negli anni 1985 e 1986. Con decreto del Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica è stata impegnata, per il 1985, la somma complessiva di 157 6 miliardi in favore delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, sulla base della ripartizione che risulta dal prospetto I/36 del volume degli allegati.

Per l'anno 1986 - a séguito dello stanziamento del cosiddetto fondo ordinario per le comunità montane nello stato di previsione del Ministero dell'Interno -

l'assegnazione dei fondi e la ripartizione fra le regioni e le province di Trento e Bolzano è avvenuta con distinti decreti: del Ministero dell'Interno per 28,6 miliardi e del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica per 145 miliardi.

In esecuzione del decreto del Ministro dell'Interno sono stati erogati 26,2 miliardi.

Va osservato che la differenza fra l'importo totale dell'assegnazione (28,6 miliardi) e l'erogazione effettiva (26,2 miliardi) va collegata, in parte, all'inadempimento, da parte di alcuni enti, all'obbligo della puntuale trasmissione della certificazione a consuntivo 1984 e a preventivo 1986 (v. nota 22). Da sottolineare al riguardo che il descritto fenomeno risulta più accentuato nelle regioni meridionali con percentuali che si attestano al 28% per la Calabria e la Sardegna, al 37,5% per la Campania e al 50% per il Molise (24).

(24) La mancata erogazione, che ha riguardato il 73,3%, del saldo delle comunità montane della Sicilia, è da collegare probabilmente alla istituzione della provincia regionale (Legge regionale 6 marzo 1986, n. 9).

E' un aspetto che desta preoccupazione in considerazione delle sue influenze sulla potenzialità degli enti nello svolgimento del proprio ruolo.

Per quanto riguarda quest'ultima somma la ripartizione è stata in un primo tempo effettuata con il d.m. 19 agosto 1986, n. 17 e successivamente rideterminata per tener conto dei nuovi coefficienti aggiornati con il decreto interministeriale Bilancio-Agricoltura e Foreste n. 33 del 10 novembre 1987 (25).

La ripartizione 1986, sulla base del decreto del Ministro del Bilancio 10 novembre 1987, è riportata al prospetto I/37 del volume degli allegati.

La suddetta ripartizione tiene conto della recente modifica intervenuta nella disciplina degli interventi straordinari a favore del Mezzogiorno, laddove la quota a tal fine fissata nella misura del 60% dei trasferimenti statali (art. 43 del T.U. n. 218 del 1978) è

(25) Per gli aggiornamenti dei coefficienti di ripartizione si veda quanto già segnalato alla precedente nota n. 19.

stata sostituita dalla previsione di una riserva minima del 40% (art. 17 della legge 1° marzo 1986 n. 64). Nell'ambito di tale discrezionalità, il Ministero del Bilancio ha determinato la percentuale sui trasferimenti alle comunità montane nel 48%, di cui si è tenuto conto nella determinazione dei nuovi coefficienti (26).

A proposito di tale rideterminazione una notazione particolare va riservata alla statuizione che ha reso operante retroattivamente i nuovi coefficienti per il calcolo della ripartizione; con la conseguenza di situazioni debitorie a conguaglio determinatesi a causa degli impegni già assunti sulla base di stanziamenti corrispondenti al precedente criterio di ripartizione.

Una più attenta utilizzazione dello strumento normativo avrebbe potuto consentire di evitare la predetta discrasia temporale e gli effetti negativi che possono

(26) La diminuzione della percentuale di riserva per il Mezzogiorno si è tradotta in una redistribuzione di trasferimenti a sfavore delle comunità del centro-sud per 14 miliardi.

ricollegarvisi in termini di incertezza per gli enti sull'ammontare delle risorse su cui poter fare affidamento e di responsabilizzazione degli stessi alla corretta gestione entro i limiti di quanto assegnato.

Va infine osservato - con riserva di ulteriori approfondimenti da rinviare al referto sull'esercizio 1987 - che con l'approvazione del primo piano annuale di attuazione del programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno 1987-1989 (27) il CIPE ha deliberato l'ammissibilità al finanziamento, per un importo di 20 miliardi, degli interventi di sostegno tecnico progettuale necessari alla definizione dei programmi socio-economici delle comunità montane. Per la redazione di tali piani è stata altresì prevista l'erogazione alle comunità di un contributo finanziario di 200 milioni, ridotto a 80 milioni nell'ipotesi di semplice rielaborazione o completamento degli stessi (sub-azione organica 6.2).

(27) Delibera 29 novembre 1986 (G.U. 21 febbraio 1987, suppl. ord. n. 19).

L'importanza dell'obiettivo perseguito con tale intervento finanziario va messa in relazione alla situazione di perdurante inadempienza da parte degli enti montani (soprattutto quelli del Mezzogiorno) nel dotarsi di tale fondamentale strumento necessario per l'attuazione delle finalità istituzionali. Va osservato a tale proposito che i dati desumibili dai certificati a consuntivo 1986 evidenziano come la percentuale di enti montani del Mezzogiorno dotati di piani di sviluppo approvati risulti alquanto bassa e comunque inferiore a quella degli enti delle regioni settentrionali e centrali (vedi prospetto I/38 del volume degli allegati).

I dati riportati nel prospetto e riferiti al 1986 potranno essere messi utilmente a confronto, in occasione del prossimo referto, con quelli del 1987, ai fini di valutare il grado di raggiungimento dell'obiettivo perseguito con la sub-azione organica 6.2 del primo piano annuale per l'attuazione.

Merita intanto sottolineare come le predette assegnazioni di fondi, oltreché condizionate alle necessarie e specifiche intese programmatiche fra le regioni interessate e i singoli enti, siano state funzionalmen-

te collegate ad uno specifico parametro, formato da un indicatore dimensionale legato alla superficie e alla popolazione montana e da un fattore correttivo che tiene conto del grado di sviluppo socio-economico delle comunità stesse (reddito pro-capite, disoccupazione ed indice di spopolamento). Il che costituisce un indubbio perfezionamento rispetto al sistema adottato in sede di ripartizione fra le regioni dei fondi erariali per le finalità istituzionali delle comunità montane, ove il parametro della popolazione finisce per "pesare" in modo eccessivo sull'entità delle singole quote, in palese contrasto con le stesse finalità della legge istitutiva n. 1102, intesa al superamento di quelle condizioni di sottosviluppo che se da un lato influiscono sul progressivo esodo della popolazione, d'altro canto in tale fattore trovano una delle maggiori cause.

Risulta indicativo a tale proposito il confronto fra le risorse assegnate nel 1986 al Friuli Venezia Giulia (3.496 milioni) e alla Liguria (4.578 milioni) da cui si ricava come sulla diversa entità dei trasferimenti influisca in modo più consistente il dato della popolazione (183.224 abitanti rispetto a 337.835 abitanti) che non l'entità della superficie montana

(447.421 ha rispetto a 438.182 ha).

Va osservato al riguardo che nell'ambito dei trasferimenti, stanziati nello stato di previsione dal Ministero del Bilancio e destinati alle finalità di cui alla legge n. 93 del 1981, dovrebbe assumere prevalente considerazione la specifica vocazione istituzionale delle comunità, istituite e disciplinate quali strumenti di programmazione per lo sviluppo socio-economico delle zone montane, nel quadro della politica generale di riequilibrio economico. Pertanto, se da un lato tale caratteristica funzionale vale a differenziare le comunità dai comuni e dalle province, per la minore influenza del ruolo ad esse assegnato nell'erogazione dei servizi alla popolazione amministrata, d'altro canto tale fattore risulta già opportunamente considerato e valutato in sede di ripartizione del cosiddetto fondo ordinario, stanziato nello stato di previsione del Ministero dell'Interno. Di conseguenza sarebbe auspicabile - per una maggiore coerenza allocativa delle risorse - che in relazione ai fondi da assegnare per le finalità di cui alla legge n. 93 del 1981 (i cui trasferimenti sono a carico del Ministero del Bilancio) fosse previsto, al pari di quanto avviene per l'assegnazione dei

fondi nell'ambito dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, un analogo correttivo perequativo che valesse altresì a tener conto di alcune situazioni di particolare svantaggio per gli enti in questione quali lo spopolamento della zona montana, il reddito pro-capite e l'eventuale disoccupazione; condizioni queste che, ostacolando le concrete possibilità di sviluppo, proprio per ciò esigono di essere rimosse mediante una adeguata politica di sostegno.

8.4 L'accesso al credito da parte delle comunità montane. Prime osservazioni sulla normativa di recente introdotta. Un'ulteriore possibilità di finanziamento per gli enti montani si è resa possibile a seguito della introduzione del fondo per lo sviluppo degli investimenti, previsto dal decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359 (convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440). Ai sensi dell'art. 8, primo e ottavo comma, il Ministero dell'Interno è autorizzato a corrispondere alle comunità montane contributi per le rate di ammortamento dei mutui contratti nel 1987 e aventi ad oggetto l'acquisizione di terreni montani o il loro rimborso.

schimento, nonché investimenti relativi ai propri compiti istituzionali e delegati. Per tali contributi è fissato il limite massimo di £. 1.981 per abitante residente in territorio montano e i relativi mutui possono essere stipulati con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti solo nell'ipotesi di indisponibilità manifestata da tale ente.

Poiché la predetta disciplina riguarda i mutui contratti nell'esercizio 1987, uno specifico e più approfondito esame in ordine alle concrete attuazioni operative sarà effettuato in occasione del prossimo referendo.

Fin da ora possono comunque evidenziarsi alcune discrasie rinvenibili nella citata innovazione normativa.

Va innanzitutto segnalato che anche per tale comparto risulta poco coerente, con le peculiarità e con i fini istituzionali propri degli enti montani, il criterio prescelto per la determinazione del limite massimo di ammissibilità al contributo statale che, per essere fondato esclusivamente sulla popolazione montana, induce effetti distorsivi nella realizzazione di quegli obiettivi primari che, come si è detto, sono a base del-

la legislazione e delle provvidenze a favore della montagna, laddove lo sviluppo economico e sociale di tali enti va visto in funzione della possibilità di ricreare nuove opportunità per il ripopolamento dei territori montani, per i quali la presenza di forze attive di lavoro costituisce una risorsa da incentivare.

Ulteriori difficoltà, suscettibili di dar luogo a situazioni di dubbia coerenza applicativa, sembrano altresì emergere sul piano della definizione delle tipologie degli interventi ammissibili al contributo statale, in correlazione con le possibilità di accesso al credito della Cassa depositi e prestiti. Ai sensi dell'art. 8, primo comma del decreto-legge n. 359 del 1987, le comunità sono autorizzate a contrarre mutui aventi ad oggetto ogni tipo di investimento, purché inteso alla realizzazione dei compiti istituzionali. Tale ripartizione si estende quindi ad un ambito di interventi assai ampio, attesoché - esclusi esplicitamente quelli concretatisi in incentivazioni economiche, cioè in "contributi o trasferimenti" - il campo degli investimenti non può essere delimitato che in senso funzionale, ossia sulla base della concreta idoneità a contribuire sinergicamente, in raccordo con il piano di

sviluppo regionale e con gli obiettivi della programmazione nazionale, alla eliminazione degli squilibri di natura sociale ed economica delle zone montane (art. 2, lett. a, legge n. 1102 del 1971). Senonché tale potenzialità propositiva, desumibile dal collegamento, istituito dall'art. 8, primo comma del decreto-legge n. 359 del 1987, fra indebitamento e investimenti relativi ai compiti istituzionali delle comunità, non sembra conciliarsi facilmente con la disciplina propria della Cassa depositi e prestiti in materia di mutui assentibili a favore degli enti locali e che, ai sensi del decreto 1 febbraio 1985 debbono riguardare:

- a) l'esecuzione di opere pubbliche che rimangono nel demanio o nel patrimonio dell'ente;
- b) l'acquisizione di stabili destinati a pubblico servizio;
- c) la manutenzione straordinaria degli immobili di proprietà, destinati ad uso pubblico;
- d) l'acquisizione di automezzi speciali con esclusione di qualsiasi tipo di autovettura;
- e) i mobili costituenti la dotazione base di scuole, uffici o case di riposo;

ed inoltre, per specifica di disposizione di legge, l'acquisizione di terreni montani e relativo rimboschimento.

E' evidente l'opportunità e l'urgenza di una armonizzazione di tali discipline, in assenza della quale l'indisponibilità della Cassa depositi e prestiti alla concessione dei mutui determinerà, inevitabilmente, un maggiore ricorso, da parte delle comunità montane, ai circuiti di credito ordinario con conseguente aggravio per i maggiori interessi sui mutui e negative ripercussioni sui bilanci pubblici.