

CAPITOLO II

GESTIONE DI PARTE CORRENTE

1. Premessa

La normativa sulla finanza locale per il 1986, relativa alla gestione di parte corrente, s'innesta su quella degli anni precedenti e, pur con qualche novità, segue il solco da quest'ultima tracciato.

Già la legge n. 131 del 1983, avente per buona parte validità triennale, aveva accentuato il ruolo delle entrate proprie nel presupposto che, comunque, dovesse essere l'entrata a condizionare la spesa, e non il contrario.

Tale accentuazione si è vieppiù esaltata nel 1986 con la legge n. 488 del 9 agosto dello stesso anno, la quale, all'art. 1 bis, detta, come è noto, una serie di disposizioni mirate alla realizzazione dell'equilibrio effettivo della gestione, che deve ora necessariamente

trovare nelle entrate il punto di riferimento, oltre che il limite, per tutta l'attività di spesa degli enti.

Tale necessità, invero già presente in forme più o meno esplicite nella normativa precedente (vale per tutte la disposizione contenuta nell'art. 3 del D.P.R. n. 421 del 1979), ha ora trovato una sua inequivocabile formulazione nel cennato art. 1 bis.

E gli effetti sull'attività gestoria degli enti locali cominciano già a manifestarsi positivamente, soprattutto nel senso di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori, che, proprio sulla gestione di parte corrente, appuntano la loro prima attenzione; a quel settore del bilancio, cioè, che per la sua scarsa elasticità non consente ampi spazi di manovra.

A meno che un incremento delle entrate proprie - attesa la rigidità dei fondi di trasferimento ordinari e la limitata incidenza di quelli perequativi - non consenta agli enti stessi di disporre di maggiori risorse.

Nell'insieme degli atti gestori, quindi, ciò che costituisce il punto di riferimento imprescindibile è l'equilibrio finanziario; equilibrio da perseguirsi mo-

mento per momento in tutto l'arco dell'anno, o, comunque, ogni volta che si presentino discrasie tra i diversi comparti compresenti nel bilancio.

Pertanto, l'esame dei dati sulle entrate correnti per il 1986, che troverà puntuale evidenziazione nei paragrafi seguenti, avrà, per quanto possibile, quale momento unificante appunto l'equilibrio finanziario.

Ovviamente, il relativo riscontro non potrà non avvenire in fase di esame del relativo comparto riguardante la spesa.

Tanto le entrate che le spese di parte corrente, riguardanti le gestioni di province e comuni, trovano dettagliata considerazione nei prospetti, che, numerati da II/1 a II/159, sono inseriti nel volume degli allegati.

1.1 Osservazioni sui dati globali delle entrate correnti (cassa). In coerenza con la normativa sulla finanza locale, dettata dal legislatore per il triennio 1983-1985, anche quella per il 1986 si muove nello stesso solco. In essa è agevole riscontrare come specifico rilievo è attribuito alle entrate di parte corren-

te in generale e a quelle proprie in particolare. Ciò nel presupposto che comunque e sempre debbano essere le entrate a condizionare le spese. E queste e quelle devono soggiacere alla regola dell'equilibrio finanziario che ormai costituisce norma esplicita imprescindibile per l'attività gestoria di tutti gli enti locali.

Naturale conseguenza è la necessità che gli amministratori operino sul versante delle entrate con appropriate manovre che, mantenendo fermo il predetto equilibrio voluto dalla legge, siano efficaci per il perseguimento dei fini assegnati alla cura dell'ente, e allo stesso tempo siano improntati a criteri di economicità.

In sostanza, l'imperativo dell'equilibrio finanziario effettivo, oltre a rispondere a un'esigenza di sana amministrazione, dovrebbe contribuire a determinare una maggiore responsabilizzazione degli amministratori nell'attività cui sono preposti.

Orbene, per verificare, per quanto possibile, la rispondenza dei suddetti comportamenti gestori con i risultati reali a consuntivo, sono stati esaminati i dati di cassa delle entrate di parte corrente relativi al 1986, raffrontandoli con quelli del 1985.

Trattasi di rilevazioni ed elaborazioni effettuate sulla base dei dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato; dati che la Sezione ha espressamente richiesti per continuare l'indagine già condotta per il triennio 1983-1985, e accertare se l'andamento delle predette entrate, emerso in tale periodo, abbia continuato a muoversi, e in che termini, nella stessa direzione anche nel 1986, ovvero se si sia verificata un'inversione di tendenza. Tanto per le province che per i comuni.

Nei due anni presi in considerazione (1985-1986) è possibile fare dei raffronti, dato che gli enti presi in esame sono gli stessi. E, tenuto conto che essi costituiscono poco meno della totalità - 88 province (mancano Livorno, Ancona, Latina e Salerno) e 1.045 comuni su 1.230 di quelli in relazione ai quali la Sezione deve riferire al Parlamento - i risultati ottenuti sono significativi ai fini dell'indicazione delle linee di tendenza come sopra precisate.

Se, poi, tali tendenze vengono raffrontate con quelle relative alla spesa nello stesso arco di tempo, e per gli stessi enti, si ha la situazione reale delle disponibilità finanziarie, in termini di cassa, di tut-

ti gli enti esaminati e, quindi, del loro equilibrio ai fini della liquidità.

I dati esposti, separatamente per province e comuni, nei seguenti prospetti concernenti i risultati nazionali delle entrate di parte corrente danno il quadro della situazione nei due anni considerati.

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

(in miliardi di lire)

	1985	1986	Variazioni%
Entrate Correnti	4.388,6	6.038,2	37,59
E. Tributarie	291,2	325,5	11,78
E.Extratributarie	260,5	368,6	41,47
Trasfer.Statali	3.391,4	4.778,6	40,90
Trasfer.Regionali	431,6	548	26,95

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

(in miliardi di lire)

	1985	1986	Variazioni%
Entrate Correnti	25.233,5	32.188,7	27,56
E. Tributarie	2.924,5	3.317,8	13,45
E.Extratributarie	3.874,5	4.740,6	22,34
Trasfer.Statali	15.824,6	21.342,2	34,87
Trasfer.Regionali	2.526,5	2.730,5	8,08

Negli altri due prospetti che seguono sono evidenziate le percentuali d'incidenza delle entrate tributarie, extratributarie e dei trasferimenti statali e regionali rispetto alle entrate correnti, sia per le province che per i comuni, su tutto il territorio nazionale.

(in miliardi di lire)

anno 1985	Province	Incid. % su entrate correnti	Comuni	Incid. % su entrate correnti
Entrate Correnti	4.388,6	---	25.233,5	---
Entrate Tributarie	291,2	6,64	2.924,5	11,58
Entrate Extra- tributarie	260,5	5,94	3.874,5	15,35
Trasferim. Statali	3.391,4	72,28	15.824,6	62,71
Trasferim. Regionali	431,6	9,83	2.526,5	10,01

(in miliardi di lire)

anno 1986	Province	Incid. % su entrate correnti	Comuni	Incid. % su entrate correnti
Entrate Correnti	6.038,2	---	32.188,7	---
Entrate Tributarie	325,5	5,39	3.317,8	10,31
Entrate Extra- tributarie	368,6	6,10	4.740	14,73
Trasferim. Statali	4.778,6	79,14	21.342,2	66,30
Trasferim. Regionali	548	9,07	2.730,5	8,48

Per quanto concerne le province, è agevole rilevare dai prospetti che le entrate correnti sono aumentate, rispetto all'anno precedente, del 37,59%.

Determinanti per tale aumento sono stati i trasferimenti statali (che hanno subito un'incremento del 40,90%) e le entrate extratributarie. Queste ultime hanno avuto un balzo in avanti del 41,47%, mentre le entrate tributarie hanno registrato una lievitazione soltanto dell'11,78%.

Raffrontando ancora il 1985 con il 1986, e ponendo l'attenzione sull'incidenza di ciascuno dei primi tre titoli attivi sull'entrata corrente globale, si è constatato che, mentre si è verificata una diminuzione percentuale (dal 6,64% al 5,39%) delle entrate tributarie, si è invece avuto un aumento (dal 5,94% al 6,10%) di quelle extratributarie.

Per le entrate tributarie, quindi, si è registrata un'inversione di tendenza rispetto al passato quadriennio; viceversa, per quelle extratributarie il "trend" già riscontrato in aumento negli anni passati anche quest'anno si è mosso nello stesso senso.

I trasferimenti statali e regionali, che dal 1985 al 1986, hanno avuto un incremento rispettivamente del

40,90% e del 26,95% - con un'incidenza, nel 1986, i primi del 79,14% e i secondi del 9,07% sul totale delle entrate correnti - si sono variamente mossi rispetto al passato. Infatti, i trasferimenti statali hanno continuato la tendenza all'aumento, quelli regionali hanno invertito in senso diminutivo la curva in aumento che li aveva caratterizzati nei quattro anni precedenti.

Per quanto riguarda i comuni, dai prospetti di cui sopra emerge che nel 1986 le entrate correnti sono aumentate, rispetto all'anno precedente, del 27,56%. Siffatto aumento è stato determinato soprattutto dai trasferimenti statali (che hanno subito un incremento del 34,87%) e dalle entrate extratributarie. Queste ultime sono aumentate del 22,34%, mentre le entrate tributarie hanno registrato una lievitazione soltanto del 13,45%.

Dal confronto tra il 1985 e il 1986, e prendendo in considerazione l'incidenza di ciascun titolo sull'entrata corrente globale, è risultato che si è verificata una diminuzione percentuale tanto delle entrate tributarie che di quelle extratributarie, che sono passate, rispettivamente, dall'11,58% al 10,31% e dal 15,35% a 14,73%. Nello stesso senso si sono mossi i

trasferimenti regionali, che dal 10,01% sono passati all'8,48%.

L'unica percentuale in aumento è stata quella relativa ai trasferimenti statali, i quali, registrando un incremento di oltre tre punti, (dal 62,71% al 66,30%), hanno continuato la tendenza in senso positivo riscontrata nei quattro anni precedenti.

In direzione opposta, cioè in diminuzione, si è manifestato il trend dei trasferimenti regionali, nonché quello relativo alle entrate tributarie ed extra-tributarie, che nei medesimi quattro anni, quanto a incidenza percentuale sul complesso delle entrate correnti, si erano mossi in senso positivo.

1.2 Osservazioni sui dati globali della spesa corrente (cassa). L'esame dell'andamento della spesa corrente degli enti locali relativa al 1986 implica la considerazione di due distinti valori di riferimento, idonei a consentire l'interpretazione dei dati relativi ed assoluti e le dinamiche evolutive del comparto in modo funzionale al quadro generale della finanza pubblica:

a) la rispondenza del tasso di crescita e delle dinami-

- che interne della spesa corrente alla manovra finanziaria del Governo, e quindi - giusta l'impostazione di quest'ultima - l'esistenza di un rapporto di proporzionalità tra spesa corrente ed entrata corrente, tale da garantire, in linea di massima, una situazione di pareggio tra i due comparti;
- b) l'esistenza di un sostanziale equilibrio all'interno del comparto, nel senso che tra le varie voci che compongono la spesa corrente (ed in particolare tra la spesa per il personale, quella per l'acquisto di beni e servizi e le voci residuali) non si siano verificate alterazioni di rilievo nel rispettivo "peso" fisiologico.

Secondo tale duplice ottica vengono qui di seguito esaminati ed illustrati i risultati globali e quelli relativi distintamente alle province ed ai comuni.

Nel 1986, anno terminale del triennio del "piano di rientro" - cui si era adeguata la stessa legge finanziaria 1986, prevedendo regole funzionali al piano stesso -, la spesa corrente degli enti locali di competenza della Sezione è globalmente ammontata, in termini di cassa, a 29.781 miliardi, palesando un incremento,

rispetto al 1985, del 7,33%.

In particolare, essa è ammontata a 4.097,5 miliardi per le province ed a 25.683,5 miliardi per i comuni, con un tasso d'incremento più marcato per questi ultimi (rispettivamente 5,27% e 7,67%).

A tali valori fa riscontro il già evidenziato incremento dell'entrata corrente 1986 del 29,05% (essendo questa passata dai 29.622,1 miliardi del 1985 ai 38.227 miliardi del 1986), come può desumersi dai seguenti prospetti:

(in miliardi di lire)

Entrata corrente (cassa)	1985 (a)	1986 (b)	% (b/a)
Province	4.388,6	6.038,3	+37,59
Comuni	25.233,5	32.188,7	+27,56
Totale	29.622,1	38.227,0	+29,05

Spesa corrente (cassa)	1985 (a)	1986 (b)	% (b/a)
Province	3.892,2	4.097,5	+ 5,27
Comuni	23.853,6	25.683,5	+ 7,67
Totale	27.745,8	29.781,0	+ 7,33

Elaborazione Sezione Enti Locali su dati R.G.S.

Vengono di seguito esaminati, distintamente, i dati relativi alle amministrazioni provinciali ed a quelle comunali.

1.2.1 Amministrazioni provinciali. Come si è accennato in precedenza, la spesa corrente delle province ha fatto registrare nel 1986 un tasso d'incremento, rispetto al 1985, del 5,27%, essendo passata da 3.892,2 a 4.097,5 miliardi.

L'incremento, peraltro, non è stato uniforme in tutto il territorio nazionale.

In valori assoluti, infatti, il centro-nord è passato da 2.438,9 miliardi del 1985 a 2.658,0 miliardi nel 1986 (+8,98%); il sud e le isole dai 1.453,3 miliardi del 1985 a 1.439,5 nel 1986 (-0,95%), come risulta dal prospetto II/35 del volume degli allegati.

Le punte maggiori di crescita si sono verificate in Umbria (+35,94%), Campania (+24,43%) e Molise (+22,04%); determinante per la media in decremento del sud e delle isole è stato il calo della spesa corrente della Puglia di ben il 22,89%.

Tanto emerge in modo più dettagliato dal prospetto

II/36 del volume degli allegati.

Sul totale della spesa corrente la spesa per il personale ha inciso nella misura del 39,15%, quella per l'acquisto di beni e servizi del 28,30% quella per interessi passivi del 14,65%.

In merito si osserva che al consolidamento della spesa per il personale, pur se risultante dai valori relativi ad enti non omogenei nei due periodi (1983-85 e 1985-86) considerati ad un tasso sostanzialmente costante (essa nel 1983 aveva rappresentato il 39,35%, nel 1984 il 39,40%, nel 1985 il 38,39%), ha fatto riscontro negli ultimi anni un aumento non sempre uniforme della spesa per l'acquisto di beni e servizi; il tasso d'incidenza sul totale, del 30,81% nel 1983, è infatti dapprima sceso nel 1984 al 28,61%, quindi risalito nel 1985 al 31,01% per poi di nuovo scendere nel 1986 al 28,3%.

L'andamento completo del comparto in serie storica, sia pure con la riserva dianzi evidenziata, risulta in modo più chiaro dal seguente prospetto.

	1983	1984	1985	1986
personale	39,35	39,40	38,39	39,15
acquisto di beni e servizi	30,81	28,61	31,01	28,30
voci residuali	29,84	31,99	30,60	32,55*
Totali	100,00	100,00	100,00	100,00

(*) di cui il 14,65% per interessi passivi.

Emerge da tale tabella che nell'arco di un quadriennio la spesa provinciale per il personale e quella per l'acquisto di beni e servizi, congiuntamente considerate, sono andate progressivamente riducendosi a vantaggio delle voci residuali di spesa, passate dal 29,84% del 1983 al 32,55% del 1986 e aumentate pertanto, in questo arco di tempo, di 2,72 punti.

Mentre, per quanto concerne la spesa per il personale e quella per l'acquisto di beni e servizi si fa rinvio a quanto viene più puntualmente osservato più avanti, per quanto riguarda, più particolarmente, la spesa per interessi passivi, si rileva che essa ha interessato per il 25,4%, ossia per la quarta parte, le regioni meridionali e insulari, concentrandosi per il

resto, nel centro-nord, con una punta considerevole in Lombardia, dove è ammontata a 11,00 miliardi, pari al 24,8% della spesa del centro-nord ed al 18,5% di quella relativa alla totalità delle province.

1.2.2 Amministrazioni comunali. L'incremento della spesa corrente dei comuni, nel raffronto tra il 1986 e il 1985, è stato, come già detto, del 7,67%, essendo questa passata dai 23.853,6 miliardi del 1985 ai 25.683,5 miliardi del 1986.

In termini di distribuzione territoriale, nel 1986 il sud e le isole hanno fatto registrare, insieme considerati una spesa di 6.642,5 miliardi (rispetto ai 19.041 miliardi del centro-nord), pari al 25,86%, ossia a poco più di un quarto, del totale, dato - questo - che si paleserebbe anomalo ove non si considerasse che i comuni del sud-isole della classe XI, in numero di due, hanno assorbito soltanto 1.751 miliardi contro i 6.974,3 dei quattro comuni del centro-nord della medesima classe.

Resta comunque assodato che i comuni della classe XI hanno assorbito, da soli, risorse finanziarie pari

al 33,97%, ossia ad un terzo, dell'intero ammontare.

In particolare, il comune di Milano ha eseguito pagamenti per 2.465,9 miliardi (il 28,26% del totale della classe XI, il 9,60% del totale generale), quello di Roma per 2.805,3 miliardi (rispettivamente 32,15% e 10,92%), quello di Napoli per 1.359,1 miliardi (15,58% e 5,29%).

Circa un quarto dell'intera spesa corrente dei comuni delle 7 maggiori classi (dalla V all'XI) è stato dunque erogato, nel 1986, da queste tre grandi amministrazioni.

Tutti i dati dianzi esposti emergono in modo più completo dal prospetto II/95 del volume degli allegati.

Sotto il profilo della composizione della spesa nelle sue voci, l'incidenza della spesa del personale (9.663 miliardi) sul totale è stata del 38,22%, di poco inferiore a quella registratasi nel 1985 (39%).

Prosegue, pertanto, il trend che aveva avuto inizio nel 1983 nel senso di un progressivo abbassamento del tasso di incidenza della spesa del personale sul totale di quella corrente: esso era stato infatti, del 44,52% nel 1983 e del 41,65% nel 1984, fino ai cennati valori relativi ai due ultimi esercizi.

Si è invece interrotto il trend di costante incremento di detta spesa in valori assoluti, essendo precipitato dal 16,17% del 1985 sul 1984 al 5,04% del 1986 sul 1985 (senza scostamenti di rilievo tra nord e sud).

L'incidenza della spesa per l'acquisto dei beni e servizi, a sua volta, è stata, nel 1986, del 28,80% (7.396,9 miliardi) contro il 29,36% (7.002,4 miliardi) del 1985.

Per tale voce di spesa si è pertanto registrato un incremento minimo dell'incidenza sul totale: dal 31,19% del 1983 si è infatti passati al 29,41% del 1984 e 1985 fino all'attuale valore relativo al 1986.

Hanno pertanto acquistato un peso crescente le voci di spesa residuali, che sono passate dal 24,29% del 1983 al 28,94% del 1984 fino al 31,46% del 1985 ed al 32,98% del 1986; come emerge dal seguente prospetto:

	1983	1984	1985	1986
personale	44,52	41,65	39,18	38,22
acquisto di beni e servizi	31,19	29,41	29,36	28,80
voci residuali	24,29	28,94	31,46	32,98
Totali	100,00	100,00	100,00	100,00

Delle voci residuali, in particolare, gli interessi passivi hanno rappresentato il 14,80% del totale della spesa corrente, essendo ammontati a 3.801,9 miliardi.

L'incremento di tale voce di spesa rispetto al 1985 risulta nettamente sbilanciato sul meridione e le isole (+48,73%) rispetto al centro-nord (+1,65%), e ciò prevalentemente a causa dell'anomala punta rappresentata dalla Campania (+164,55%), dovuta a sua volta esclusivamente al Comune di Napoli (+251,79%) (1).

Quest'ultimo dato è tanto più significativo se si pensa che a tale massiccio incremento proprio di quel comune hanno fatto riscontro, per la medesima voce, i decrementi dello 0,93% del comune di Milano, del 4,24% del comune di Palermo e addirittura del 10,21% del comune di Roma.

(1) La gestione 1985 del comune di Napoli evidenzia impegni per interessi passivi per 198,8 miliardi contro i 149,1 miliardi del 1984. L'incidenza sul totale della stessa corrente è passato dall'11,69% del 1984 al 14,53% del 1985.

2. Entrate proprie

2.1 Aggiornamento dei dati 1985 (competenza). Le considerazioni che la Sezione ha finora fatto sulle entrate correnti sono prevalentemente fondate sui dati di cassa, che sono forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato e che sono i soli di cui la Corte dispone in tempo utile per le valutazioni da rassegnare al Parlamento.

Per quanto, invece, riguarda la competenza, gli elementi a disposizione sono molto scarsi, per cui i risultati dell'esame svolto sotto tale profilo di gestione non possono che essere parziali. Da qui la necessità che annualmente si provveda all'aggiornamento dei dati relativi all'anno precedente.

Pertanto, qui di seguito si forniscono, separatamente per province e comuni, i dati concernenti le entrate proprie (tributarie ed extratributarie) per il 1985.

Tali dati riguardano:

- a) le percentuali d'incidenza dei singoli titoli sul totale delle entrate correnti;

- b) il tasso di realizzazione degli accertamenti;
- c) la composizione dei residui.

Nel volume degli allegati sono riportati i prospetti II/152, II/153, II/154, II/155 nei quali i suddetti dati sono esposti anche per categorie e, per quanto concerne i comuni, per classi demografiche.

A) - Amministrazioni provinciali (87 su 92 enti).

Gli accertamenti delle entrate correnti sono stati globalmente 4.553,3 miliardi, su cui le entrate tributarie hanno inciso per il 6,02% e quelle extratributarie per il 6,94%.

Il tasso di realizzazione degli accertamenti è stato del 72,96% per le entrate tributarie e del 65,42% per quelle extratributarie.

Il totale dei residui attivi delle entrate proprie ha registrato un importo pari a 447,9 miliardi, così ripartiti fra il titolo I e il titolo III: entrate tributarie 35,5 miliardi (residui da residui) e 74 miliardi (residui dalla competenza); entrate extratributarie 229,1 miliardi (residui da residui), 109,2 miliardi (residui dalla competenza).

B) - Amministrazioni comunali (1.036 su 1.230 enti).

Gli accertamenti delle entrate correnti sono stati

pari a 24.521,2 miliardi, su cui le entrate tributarie hanno inciso per il 12,05% e quelle extratributarie per il 15,08%.

Il tasso di realizzazione degli accertamenti è stato dell'81,14% per le entrate tributarie e del 62,55% per quelle extratributarie.

Il totale dei residui attivi delle entrate proprie è stato di 2.927,2 miliardi, così ripartiti fra il titolo I e il titolo III: entrate tributarie 214,5 miliardi (residui da residui) e 557,3 miliardi (residui dalla competenza); entrate extratributarie 770,8 miliardi (residui da residui) e 1.384,5 miliardi (residui dalla competenza).

Raffrontando, per le amministrazioni provinciali, i dati sopra esposti con quelli omologhi del 1984, è emersa una leggera tendenza all'aumento sia delle entrate tributarie che di quelle extratributarie, mentre il tasso di realizzazione è risultato in incremento per le prime e in diminuzione per le seconde.

Per quanto riguarda le amministrazioni comunali, si è verificato un'inversione di tendenza sia per le entrate tributarie (che sono percentualmente diminuite), sia per quelle extratributarie (che sono invece

umentate).

Una tendenza alla diminuzione è stata registrata anche relativamente al tasso di realizzazione degli accertamenti.

2.2 Analisi relativa al biennio 1985-1986 (cassa). Come già avvenuto per gli anni precedenti, anche per il 1986 sono state effettuate indagini sull'andamento delle entrate proprie in termini di cassa.

Ciò al duplice scopo: a) di completare la serie di dati, il più possibile esauriente, sull'andamento delle liquidità di cui gli enti locali hanno potuto disporre nell'arco di tempo considerato; b) di conoscere quale sia stato tale andamento, cioè se le tendenze riscontrate negli anni passati si siano consolidate ovvero abbiano mutato corso. Tanto per le province quanto per i comuni.

Giova ricordare che trattasi comunque di fenomeni riguardanti la fase della riscossione delle entrate, non quella dell'accertamento, atteso che per quest'ultimo i relativi dati non pervengono alla Corte in tempo utile affinché possano essere fatte le dovute valuta-

zioni da riferire al Parlamento.

I dati di cassa, invece, pur rappresentando solo un particolare aspetto della gestione degli enti, sono trasmessi dalla Ragioneria Generale dello Stato in tempi sufficientemente congrui perché possano essere adeguatamente utilizzati.

Da tali dati è scaturita una rappresentazione di fenomeni, dal cui esame è risultato possibile avere un quadro generale della disponibilità finanziaria di quasi tutti gli enti nazionali; in tale quadro hanno trovato considerazione non solo i singoli titoli che compongono le entrate proprie, ma anche le diverse categorie che degli stessi titoli fanno parte.

Sono state esaminate le percentuali d'incidenza delle entrate tributarie e di quelle extratributarie, sia in riferimento al totale delle entrate correnti, sia avendo riguardo al totale delle entrate proprie. Il tutto operando distinzioni per grandi aree geografiche e per regioni, nonché, relativamente alle amministrazioni comunali, per classi demografiche.

Per una migliore intelligenza dei fenomeni esaminati sono stati redatti i due seguenti prospetti, i quali costituiscono la sintesi dei numerosi altri che,

inseriti nel volume degli allegati ai numeri II/12, II/9 e II/16 (amministrazioni provinciali) e ai numeri da II/39 a II/54 (amministrazioni comunali), contengono dati più particolareggiati. Essi recano raffronti con le risultanze emerse, per gli stessi enti, nel 1985.

(in miliardi di lire)

Amministrazioni Provinciali						
1985				1986		
Entrate proprie	valori assoluti	% entrate propr.	% entrate corr.	valori assoluti	% entrate propr.	% entrate corr.
entrate tribut.	291,2	52,78	6,64	325,5	46,90	5,39
entrate extra-tribut.	260,5	47,22	5,94	368,6	53,10	6,10
Totali	551,7	100,00	12,58	694,1	100,00	11,49

(in miliardi di lire)

Amministrazioni Comunali						
1985				1986		
Entrate proprie	valori assoluti	% entrate propr.	% entrate corr.	valori assoluti	% entrate propr.	% entrate corr.
entrate tribut.	2.924,5	43,01	11,59	3.317,8	41,18	10,31
entrate extra-tribut.	3.874,5	56,98	15,98	4.740,0	58,82	14,73
Totali	6.799,0	100,00	26,94	8.057,8	100,00	25,03

A - Province. Per quanto concerne le entrate proprie, nella duplice composizione di tributarie ed extratributarie, si è assistito, nell'ultimo biennio, ad una diminuzione delle prime e a un aumento delle seconde rispetto al totale delle entrate correnti. Esse, infatti, sono passate, rispettivamente, dal 6,64% al 5,39% e dal 5,94% al 6,10%.

Il loro diverso andamento, però, non è avvenuto in misura tale da creare una compensazione; per cui, nel loro insieme hanno inciso, sul totale delle entrate correnti 1986, per l'11,49%, con una diminuzione di più di un punto rispetto all'anno precedente.

Se tale fenomeno trovasse conferma anche in sede di accertamento, esso si porrebbe in contrasto con le finalità della più recente normativa, la quale persegue invece un generale recupero del ruolo delle entrate proprie degli enti locali, sia per una maggiore responsabilizzazione degli amministratori nella loro attività gestoria, sia per consentire l'allargamento dell'autonomia degli enti stessi, sia - e soprattutto - per non appesantire le quote di trasferimento dalla finanza statale.

Le considerazioni testé esposte valgono, però, per il quadro nazionale; ma, nell'ambito di tale quadro, le posizioni dei singoli enti sono risultate differenziate.

Infatti, nelle due grandi aree del centro-nord e del sud e isole, le risultanze hanno mostrato percentuali d'incidenza, delle entrate proprie in rapporto alle entrate correnti, molto divaricate a vantaggio del

centro-nord, il quale ha presentato riscossioni percentualmente doppi rispetto al resto d'Italia. Non solo, ma per alcune regioni (Lombardia, Piemonte e Lazio) tali percentuali sono risultate di molto superiori alla media nazionale, che nel 1986 é stata dell'11,49%; altre, invece (Campania, Calabria e Molise), ne sono rimaste al di sotto in misura consistente.

Lo stesso fenomeno si è verificato circa la concorrenza a determinare l'entità delle entrate extratributarie da parte delle due categorie relative alla vendita di beni e servizi e ai redditi e proventi patrimoniali. Le quali categorie hanno inciso in misura accentuata in Piemonte, Lombardia e Umbria, ed in misura esigua in Puglia, Marche e Lazio.

Esse, comunque, in ambito nazionale hanno concorso alle entrate extratributarie, nel 1986, per il 26,66%, che è la risultante del 5,96%, dato dalla vendita di beni e servizi, e del 20,70% derivante dai redditi e proventi patrimoniali.

B - Comuni. Per quanto riguarda le entrate proprie, nell'ultimo biennio (1985 - 1986) è emerso che sia le entrate tributarie che quelle extratributarie sono per-

centualmente diminuite rispetto al totale delle entrate correnti e sono passate, rispettivamente, dall'11,59% al 10,31% e dal 15,35% al 14,73%.

Pertanto, le entrate proprie, nel loro complesso, hanno registrato un calo delle riscossioni, continuando la medesima tendenza alla diminuzione già riscontrata nei tre anni precedenti.

Tale tendenza è riferita all'intero universo dei comuni ed è ricavata dal dato nazionale che nel 1986 ha mostrato una variazione, rispetto al 1985, del 18,51%. Ma nell'ambito delle varie zone geografiche del Paese, e anche in relazione alle diverse classi demografiche di appartenenza degli enti, le percentuali differiscono di non poco.

Infatti, il centro-nord ha registrato una variazione del 19,18%, mentre il sud e isole si è attestato sul 13,88%. Le variazioni percentuali massime sono state riscontrate nelle regioni: Sardegna (34,26%), Lazio (44,83%), Abruzzo ((25,14%), Umbria (26,04%), Veneto (22,30%); quelle minime sono state date dalle regioni: Molise (0,70%), Liguria (4,35%), Friuli Venezia Giulia (6,44%), Campania (7,04%), Emilia-Romagna (7,84%).

Anche per quanto riguarda le variazioni riferite

alle diverse classi demografiche, la situazione si è palesata in maniera diversificata. Infatti si sono posti in ambiti superiori alla media nazionale i comuni delle classi 5[^] (21,19%), 6[^] (20,58%), 8[^] (27,15%) e 11[^] (22,91%); mentre i comuni delle altre classi hanno avuto percentuali di variazione inferiori alla media, raggiungendo la punta minima con quelli della classe 9[^] che hanno avuto soltanto il 9,30% di aumento.

Per quanto concerne le due categorie relative alla vendita di beni e servizi e ai redditi e proventi patrimoniali, le loro incidenze percentuali sulle entrate extratributarie si sono variamente manifestate sia in relazione alle diverse zone geografiche del Paese, sia avuto riguardo alle diverse classi demografiche di appartenenza dei singoli enti.

L'incidenza media nazionale della vendita di beni e servizi sulle entrate extratributarie è stata del 46,26%.

Hanno superato tale media i comuni delle regioni: Piemonte, Lombardia, Friuli V.G., Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna; ne sono rimaste al di sotto tutte le altre regioni.

Nel sud e isole la percentuale d'incidenza (52,33%) della predetta categoria sulle entrate extra-tributarie è stata superiore a quella del centro-nord (45,79%).

Per quanto, poi, riguarda le diverse classi di comuni, sono risultati al di sopra della media nazionale gli enti delle classi 5[^], 6[^], 7[^] e 8[^]; quelli delle altre tre classi (9[^], 10[^] e 11[^]) ne sono rimasti al di sotto.

L'incidenza media nazionale dei redditi e proventi patrimoniali sulle entrate extratributarie è stata del 18,31%. Nel centro-nord essa ha raggiunto il 17,81%, a fronte di quella del sud e isole, che è stata del 24,89%.

Nelle diverse regioni e fra le diverse classi di comuni i risultati maggiori sono stati conseguiti dagli enti della Valle d'Aosta, della Liguria e del Lazio, e, fra le classi, dalla 10[^] e dalla 11[^]; le percentuali minori sono state registrate da Marche, Veneto e Sardegna e, fra le classi demografiche, dalla 5[^], dalla 6[^] e dalla 7[^].

3. **Analisi degli incrementi delle entrate**

La normativa sulla finanza locale per il 1986, continuando l'indirizzo legislativo degli anni precedenti volto ad aumentare, attraverso ritocchi fiscali, il volume delle entrate degli enti locali, ha stabilito aumenti tariffari per la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, per l'imposta sulla pubblicità e per i diritti sulle pubbliche affissioni, per la tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche, per l'addizionale sul consumo dell'energia elettrica e per la tassa sulle concessioni governative.

La manovra, sotto il profilo economico-finanziario, ricomprende un'area molto vasta del complessivo ambito delle entrate fiscali degli enti locali e riguarda prevalentemente i comuni, interessati a tutti gli aumenti, mentre alle province spettano solo gli incrementi della tassa per l'occupazione degli spazi e aree pubbliche, che ha una portata concreta molto relativa, e dell'addizionale sul consumo dell'energia elettrica, che ha una sfera di applicazione molto più ristretta rispetto a quella riconosciuta ai comuni.

Occorre anche evidenziare che il gettito, derivante dalle imposte, tasse e diritti sopra indicati, costituisce, di regola, massa indifferenziata per la copertura di tutto l'arco della spesa degli enti locali, ma che talvolta sussistono vincoli di destinazione, parziale o totale, a copertura del costo del servizio relativo, come rispettivamente nel caso della tassa sulla raccolta dei rifiuti solidi urbani e nel caso dei diritti sulle pubbliche affissioni.

L'aspetto, tuttavia, più significativo è dato dalla scelta legislativa di riconoscere a comuni e province un'ampia discrezionalità in ordine all'applicazione degli aumenti tariffari.

La discrezionalità può, infatti, aver riguardato la mancata adozione della delibera, determinando il persistere delle vecchie tariffe o, addirittura, talvolta, la perdita intera dell'introito per il 1986, oppure la misura degli aumenti fino ad un massimo normativamente stabilito e la data di inizio dell'applicazione dell'aumento stesso. Al riguardo, più precise indicazioni saranno formulate, in sede di specificazione nelle singole imposizioni.

Nel delineare il piano delle rilevazioni, di cui

alla delibera della Sezione n. 7 del 24 luglio 1987, si è tenuto particolarmente presente il fenomeno ed, ai fini del presente referto, sono stati chiesti agli enti locali opportuni elementi.

L'apporto ha riguardato tutti i comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti e tutte le Province, invitati a fornire indicazioni in ordine alle delibere di maggiorazione delle tariffe, agli eventuali interventi di annullamento dei comitati regionali di controllo, all'importo, ove previsto, delle maggiorazioni applicate, alle somme, in percentuale e in assoluto, degli accertamenti delle riscossioni verificatisi negli anni 1985 e 1986.

In corso di elaborazione e valutazione delle risposte pervenute è emersa chiaramente la scarsa significatività dei dati relativi alle province, sia per il limitato numero delle risposte pervenute, quasi tutte del centro-nord, sia per le trascurabili incidenze del gettito rispetto al volume globale delle entrate di tali conti.

Si è ritenuto, pertanto, di limitare l'indagine ai soli comuni, rilevando che le amministrazioni specie del nord e del centro, non hanno mancato di corrispon-

dere alla richiesta, anche se non sempre è stato possibile, per incompletezza o carenza di altro genere, utilizzare tutti i dati pervenuti. Conclusivamente le elaborazioni effettuate dalla Sezione hanno potuto riguardare 707 comuni su di un totale di 1.230, secondo una distribuzione per territorio e classi, di cui al prospetto II/102 del volume degli allegati.

Dalla lettura dei dati emerge che le risposte, nel centro-nord, hanno superato almeno il 60% nelle diverse classi, con percentuali anche superiori all'80%, mentre nel sud e nelle isole le risposte sono state più contenute, ma sempre in valori che consentono valutazioni di una certa attendibilità.

In relazione al variare del quadro normativo delle diverse imposizioni considerate ed alla impossibilità di elaborare in concreto i dati pervenuti, il fenomeno dell'incremento di entrata attraverso ritocchi fiscali applicati nel 1986 è stato preso in esame, nelle sue linee generali, salvo specifiche indicazioni in ordine alle singole imposizioni, tenendo conto delle seguenti linee di indirizzo.

Si è in primo luogo considerato l'aspetto quantitativo, in assoluto ed in percentuale, dei diversi in-

crementi di entrata, in termini di competenza e di cassa, verificatisi nell'esercizio 1986, rispetto al 1985.

Gli stessi dati di competenza 1986 sono stati poi posti a raffronto con i dati complessivi di competenza delle entrate proprie dello stesso esercizio per trarre considerazioni sulla effettiva incidenza di ciascuna imposizione e valutare se tale incidenza abbia un contenuto significativo.

Il terzo aspetto ha riguardato, invece, la concreta utilizzazione, da parte degli enti locali, degli spazi impositivi rimessi alla loro discrezionalità. Al riguardo si sono evidenziati i casi di mancato o di parziale aumento delle entrate in relazione anche all'andamento della situazione economica di competenza a consuntivo.

Il riferimento alla situazione economica di competenza trova giustificazione nella centralità del dato, rispetto ai sostanziali equilibri di bilancio, pur con qualche riserva legata all'andamento variabile delle entrate e delle uscite una tantum ed alla utilizzazione, in parte corrente, di avanzo di amministrazione in esercizi precedenti.

I dati sono stati aggregati per classi demografi-

che, regioni e grandi aree territoriali.

Le finalità sopra esposte della rilevazione e la predisposizione dei prospetti consente di limitare le note illustrative, che comunque riguardano sia le singole imposizioni, che le indicazioni conclusive su dati forniti direttamente dagli enti interessati, e su talune verifiche effettuate direttamente sui conti.

Pur se sussiste qualche dubbio su specifici dati, le aggregazioni complessive sembrano fornire coerenti linee di tendenza e su di esse sarà possibile trarre considerazioni di riepilogo.

3.1 Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Nel precisare che la legge sulla finanza locale per il 1986 ha rimesso alla discrezionalità delle amministrazioni la possibilità di deliberare aumenti tariffari fino al 30%, si ricorda che la tassa è finalizzata alla copertura del costo del servizio, la riscossione avviene mediante ruolo e la mancata deliberazione degli aumenti comporta l'applicazione della precedente tariffa.

A fronte di tali riferimenti, i prospetti da

II/103 a II/116, del volume degli allegati, indicano:

- 1) gli incrementi verificatisi nel 1986 rispetto al 1985, in termini di competenza e di cassa, secondo i criteri generali sopra riportati;
- 2) il rapporto, in percentuale, tra accertamenti 1986 e accertamenti complessivi delle entrate proprie dello stesso esercizio;
- 3) i casi, distintamente per situazioni economiche attive e passive, di mancata adozione delle delibere, e quindi rispettivamente individuati alle soglie del 10, 20 e 30 per cento.

Nella valutazione dei dati occorre considerare che l'andamento degli accertamenti può essere stato condizionato dalla iscrizione a ruolo in unica scadenza a novembre 1986, con introito degli 8/10 delle competenze effettive in corso di esercizio.

Pur tenendo conto che l'applicazione della tassa ha lo scopo di coprire i costi del servizio e che, quindi, la scelta discrezionale operata dalle amministrazioni nel 1986 ha potuto essere condizionata da aumenti già intervenuti negli anni precedenti, dai dati sembra emergere che la situazione economica negativa

non ha costituito spinta effettiva verso più consistenti aumenti.

Infatti, dall'ulteriore elaborazione dei prospetti sopraindicati risulta che l'applicazione al 30%, massimo consentito, nel centro-nord ha riguardato il 56,28% e nel sud-isole il 37,50% dei comuni con situazione economica negativa, a fronte, rispettivamente, del 54,65% e del 32,37% per i comuni con situazione economica positiva.

La mancata applicazione dell'aumento ha riguardato poi nel centro-nord il 9,58% e nel sud-isole il 42,85% dei comuni con situazione negativa, a fronte, rispettivamente, del 12,79% e del 53,95% per i comuni con situazione economica positiva.

In particolare, il fenomeno della mancata applicazione degli aumenti sembra aver interessato maggiormente i comuni del sud-isole, per i quali appare difficile ipotizzare coperture dei costi del servizio già realizzate negli esercizi precedenti.

In relazione, poi, alla incidenza sul totale degli accertamenti 1986 delle entrate proprie, la tassa ha svolto un ruolo significativo, oscillando fra il 12% e il 16% nel centro-nord e fra il 16% e il 21% nel sud-i-

sole.

L'aspetto, comunque, più qualificante è dato dall'aumento di disponibilità avutosi, in termini di cassa e di competenza, nel 1986 rispetto al 1985 con valori accentuati nel centro-nord rispetto al sud-isole.

3.2 Imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni. Per detta imposta gli aumenti tariffari sono stati introdotti in parte automaticamente, in parte rimessi alla discrezionalità dei comuni.

La rilevazione dei dati non ha consentito, a causa anche delle indicazioni fornite dagli enti interessati, di tenere separati i due proventi e di individuare gli incrementi derivanti da scelte discrezionali delle amministrazioni.

L'elaborazione è stata, pertanto, condotta unitariamente ed i prospetti da II/117 a II/123, del volume degli allegati, riportano gli incrementi verificatisi nel 1986 rispetto al 1985 e gli accertamenti 1986 messi a confronto con gli accertamenti complessivi delle entrate proprie dello stesso esercizio.

L'incremento ha segnato valori di un certo inte-

resse, ma l'incidenza degli introiti sul complesso delle entrate proprie è, tutto compreso, trascurabile, salvo che per i comuni delle classi demografiche più alte.

3.3 Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche. Gli aumenti sono stati stabiliti dalla legge in modo automatico, per cui i prospetti da II/124 a II/130, del volume degli allegati, riportano gli incrementi e i raffronti con le entrate proprie con le consuete modalità.

Anche in questo caso gli incrementi verificatisi nel 1986 rispetto al 1985 presentano valori di un certo interesse, ma, comunque, da riconsiderare in dipendenza dalla scarsa incidenza della tassa sul complesso delle entrate comunali.

3.4 Addizionale sui consumi di energia elettrica. L'applicazione dell'addizionale è stata rimessa alla discrezionalità delle amministrazioni e la mancata deliberazione ha comportato la non applicazione integrale

della imposizione.

Alla tempestività della deliberazione è stata anche legata la decorrenza, a scadenze bimestrali, dell'addizionale stessa.

Accanto ai prospetti da II/131 a II/137, del volume degli allegati, che analizzano l'imposizione con le metodologie degli altri aumenti tariffari, sono stati predisposti i prospetti da II/138 a II/144 che evidenziano sia la mancata applicazione, sia le scadenze di inizio di applicazione, rispettivamente al 1° gennaio, al 1° marzo, al 1° maggio, al 1° luglio, con evidenti riflessi sul gettito realizzato.

Da tali prospetti risultano chiaramente marginali i casi di non applicazione o di applicazione ritardata e non sono, quindi, possibili valutazioni articolate del fenomeno che presenta come unica, valida connotazione la pressochè generale e tempestiva applicazione da parte degli enti interessati.

Sul piano degli incrementi di entrata i risultati conseguiti nel 1986 assumono un certo rilievo, in dipendenza anche dell'incidenza del tributo sul complesso delle entrate proprie.

3.5 Tasse sulle concessioni comunali. L'aumento previsto dalla legge è stato solo automatico per cui i prospetti da II/145 a II/151, del volume degli allegati, riportano i dati consueti.

Nella Regione Trentino Alto Adige le tasse sulle concessioni non governative hanno una disciplina particolare. Alla riscossione provvede la regione che devolve una quota del 60% ai comuni che hanno emesso, nell'esercizio delle proprie funzioni, atti e provvedimenti soggetti alle tasse stesse.

Anche in questo caso si tratta di introiti che non possono incidere sostanzialmente sulle entrate proprie dei comuni.

3.6 Conclusioni. Dalle elaborazioni di tutti i prospetti sopraindicati, emergono le seguenti considerazioni di carattere generale:

- 1) l'incremento di entrata verificatosi nel 1986 rispetto al 1985 è stato assai superiore, in termini sia di cassa che di competenza, al tasso inflattivo, determinando quindi un concreto allargamento delle disponibilità degli enti;

- 2) l'allargamento di entrata è rimasto, tuttavia, in misura limitata come conseguenza della effettiva incidenza che le imposizioni previste, per cui la manovra attuata nel 1986 non è in grado, anche se ripetuta, di aprire larghi spazi di disponibilità finanziaria, che rimane legata, sotto il profilo fiscale, al riconoscimento di una diversa e più ampia autonomia impositiva;
- 3) la manovra ha riguardato anche tasse e diritti che trovano collegamento con la copertura dei costi relativi ai servizi, per cui, se ripetuta, non può dare che risultati decrescenti ed, in effetti, l'incremento verificatosi nel 1986 è maggiore nel sud-isole, dove probabilmente, negli anni precedenti, i servizi hanno avuto minori coperture di spesa;
- 4) gli aumenti che hanno avuto una certa rilevanza sulla finanza locale sono quelli relativi alla tassa di raccolta dei rifiuti solidi urbani e all'addizionale sui consumi di energia elettrica, mentre gli altri, in special modo le tasse sulle concessioni comunali e sull'occupazione di spazi ed aree pubbliche, rispondono alla esigenza di ritocchi tariffari per adeguamento all'andamento dell'inflazione.

4. Analisi dei decrementi di entrate. In particolare le disposizioni regolamentari implicanti alleggerimenti fiscali

L'art. 2 della legge finanziaria per il 1986 pone annualmente a carico del Ministero delle Finanze una valutazione, in termini di perdita di gettito di ogni disposizione legislativa o regolamentare introdotta nel corso dell'esercizio e avente per oggetto alleggerimenti fiscali.

Poichè il predetto Ministero provvede alla omologazione dei regolamenti degli enti locali in materia tributaria, sono state chieste indicazioni in ordine alle eventuali disposizioni concernenti alleggerimenti nei regolamenti medesimi.

L'accertamento ha dato esito negativo essendo stato evidenziato che i regolamenti degli enti locali in materia tributaria sono apparsi in aderenza alle disposizioni di legge che hanno perseguito lo scopo del rispetto degli equilibri di bilancio.

Per quanto concerne poi l'attività ispettiva che il Ministero predetto svolge sulle gestioni delle impo-

ste sulla pubblicità e delle pubbliche affissioni, o a seguito di specifiche richieste della Procura generale della Corte dei conti, su altre imposizioni fiscali, è risultato che sono state effettuate 72 ispezioni, che, hanno comportato denunce di danno erariale per 27 miliardi.

5. Entrate derivate: in particolare, trasferimenti statali e regionali

5.1 Entrate derivate. Aggiornamento dei dati 1985 (competenza). Seguendo le considerazioni sopraesposte si ritiene dovere dar conto dei dati globali relativi al 1985 in termini di competenza delle entrate derivate di province e comuni, la situazione e così rappresentabile.

Amministrazioni provinciali (87 su 92 enti)

Premesso che per tali enti le entrate proprie (imposte, tasse e tributi speciali) risultano pari al 6,02%, sul totale delle entrate correnti accertate pari

a 4.553 milioni, i trasferimenti correnti dello Stato hanno rappresentato il 74,17%, quelli delle regioni il 12,47% (complessivamente l'87,05%, se si considera lo 0,41% di altri trasferimenti correnti). Deriva che i proventi dei servizi pubblici corrispondono allo 0,48% del totale, quelli da beni dell'ente risultano pari allo 0,50%, gli interessi su anticipazioni e crediti, l'1%, i concorsi, rimborsi e recuperi, il 2,81%, le imposte correttive o compensative di spese, il 2,13%.

Il tasso di realizzazione degli accertamenti per quanto riguarda i trasferimenti correnti dallo Stato é risultato pari al 67,18%; per i trasferimenti correnti dalle regioni é stato del 62,14% e infine, per gli altri trasferimenti correnti, é stato del 29,12%.

I residui dei trasferimenti al 31.12.1985 ammontavano a 1.678 milioni, di cui 1.336 milioni dalla competenza e 342 milioni dai residui.

Amministrazioni comunali (1.036 su 1.230 enti)

Avuto riferimento ai comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, i trasferimenti correnti, statali e regionali, su un totale complessivo di 24.521.260 milioni, hanno costituito il 72,87%, di cui il 63,40% corrispondeva ai trasferimenti statali, il

9,20% a quelli regionali e lo 0,27% ad altri trasferimenti correnti. Le percentuali maggiori (77,13%) si riscontravano con riferimento ai comuni di oltre 500.000 abitanti. Il tasso di realizzazione delle entrate accertate è stato pari al 68,08% (il 69,31% ha riguardato i trasferimenti statali, il 60,35% quelli regionali e il 41,57% gli altri trasferimenti).

i residui dei trasferimenti al 31.12.85 sono stati pari a 7.233.417 milioni, di cui 5.704.125 derivanti dalla competenza e 1.529.292 provenienti dai residui.

5.2 Analisi dei trasferimenti statali 1985/86 (cassa).

E' nota la situazione di provvisorietà in ordine ad un definitivo assetto della finanza locale che ha dato luogo nel 1985 e nel 1986 a vari decreti legge, l'ultimo dei quali decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318, convertito dalla legge 9 agosto 1986, n. 488. Tale legge finanzia gli enti locali e le comunità montane secondo le impostazioni precedenti: fondo ordinario, fondo perequativo e fondo di sviluppo degli investimenti, oltre al fondo per il finanziamento delle comunità montane.

I dati di seguito esposti sono quelli di cassa e-

laborati e verificati dalla Sezione e riguardano la ripartizione per regioni e grandi aree territoriali dell'ammontare complessivo dei trasferimenti da parte dello Stato e delle regioni. (Per i trasferimenti statali alle province vedi prospetti II/3, II/4, II/25; per quelli ai comuni vedi prospetti II/54, II/55, II/56, II/78 e II/79, tutti inseriti nel volume degli allegati).

Sotto il profilo regionale, la distribuzione delle risorse evidenzia, in assoluto, oscillazioni tra i 643 miliardi delle amministrazioni provinciali della Lombardia, i 609 della Sicilia, ed i 47 miliardi per quelle del Molise, con punte intermedie registrate promiscuamente da enti del centro-nord e dal sud, come, del resto, accadeva anche nel passato triennio.

Se poi si considerano i trasferimenti statali sotto il profilo delle variazioni percentuali nell'ambito regionale, può rilevarsi che le maggiori variazioni avvenute nel 1986 rispetto all'anno precedente, si sono verificate nella Lombardia (619 miliardi nel 1986, rispetto ai 436 del 1985), Campania (361 miliardi nel 1986, rispetto ai 207 del 1985), Puglia (342 miliardi nel 1986, rispetto ai 252 del 1985), Lazio (396 miliar-

di nel 1986, rispetto ai 295 dell'anno precedente), Calabria (232 miliardi nel 1986, rispetto ai 144 del 1985).

Sinteticamente, le variazioni percentuali, tutte in aumento, riferite all'esercizio 1986 in rapporto a quelle dell'anno precedente dei trasferimenti statali a favore delle amministrazioni provinciali sono state le seguenti:

Piemonte (+40,32); Lombardia (+42,07); Veneto (+41,83); Friuli V.G. (+33,76); Liguria (+35,06); Emilia-Romagna (+46,70); Toscana (+40,89); Umbria (+45,213); Marche (+43,46); Lazio (+34,38); Abruzzo (+41,51); Molise (+40,42); Campania (+74,46); Puglia (+38,78); Basilicata (+35,78); Calabria (+61,29); Sicilia (+19,06); Sardegna (+44,28). Il valore nazionale è stato del 40,90% superiore a quello dell'anno precedente e, in particolare, quello del sud e delle isole è risultato del 41,46% superiore al totale del 1985.

La percentuale in aumento dei trasferimenti complessivi e cioè comprensivi di quelli regionali a favore delle stesse amministrazioni provinciali non si discosta di molto dalle indicazioni precedenti. (Vedi, per le province, prospetti II/7, II/8, II/27; per i co-

muni, prospetti II/60, II/61, II/62, II/82 e II/83, tutti inseriti nel volume degli allegati).

Sono da segnalare, in particolare, le variazioni rispetto all'esercizio precedente delle regioni Umbria (+69,49%), Campania (+46,24%), Calabria (+58,51%), Sicilia (+47,52%), Veneto (+44,80%), Sardegna (+43,50%): il che sta a configurare che in seguito al riparto del fondo perequativo, sono risultate favorite le amministrazioni del sud e delle isole, dotate di risorse notevolmente inferiori a quelle del centro-nord.

I dati esposti evidenziano che l'incremento complessivo delle risorse è notevolmente superiore al tasso di inflazione programmata. Peraltro si è accentuata la tendenza a vedere aumentata la dipendenza degli enti locali dai trasferimenti da parte dello Stato e delle regioni, e ridotta al minimo l'autosufficienza in materia di finanziamento.

Il fenomeno è rilevabile considerando il rapporto tra il totale dei trasferimenti e il totale delle entrate correnti relativamente alle amministrazioni provinciali (ma il discorso è analogo per i comuni) nel 1986 rispetto al 1985.

Risulta, infatti, nel 1986 un ammontare di risorse

di provenienza statale o regionale che è pari all'88,50% del totale nazionale delle entrate (rispetto all'87,47% del 1985): in particolare esso è risultato del 93,28% per il sud e le isole, rispetto al 92,28% dell'anno precedente, mentre nel centro-nord la percentuale è stata dell'85,49% rispetto all'84,39% del 1985.

Gli scostamenti più rilevanti vi sono stati nel Veneto (84,93% rispetto all'80,40% del 1985), nell'Umbria (93,29% rispetto al 90,99% del 1985) ed in Puglia (92,57% rispetto all'88,90% del 1985).

Per quanto concerne i trasferimenti statali a favore dei comuni per l'esercizio 1986, è dato riscontrare, rispetto al 1985, un aumento percentuale complessivo del 34,87%, essendo passato - il totale nazionale dei trasferimenti - da 15.825 miliardi del 1985 a 21.342 dell'esercizio 1986.

In particolare, il centro nord ha avuto un incremento del 36,95% (passando dai 10.830 miliardi del 1985 ai 14.832 del 1986) e il sud e le isole dal 30,36% (passando dai 4.994 miliardi del 1985 ai 6.510 dell'esercizio 1986).

Le regioni i cui comuni hanno maggiormente fruito degli aumenti sono state la Lombardia (+40,86%), il La-

zio (+43,17%), l'Abruzzo (+45,96%), il Molise (+42,62%, la Sicilia (+44,26%); la regione i cui comuni hanno fruito di minore aumento è stata la Campania (+19,04%) la quale, peraltro, nel 1985 aveva beneficiato di risorse pari a 1.854,5 miliardi.

I valori più elevati si riscontrano, ovviamente, in comuni della 11^a classe demografica, con popolazione, cioè, superiore ai 500.000 abitanti e, in particolare, nella Lombardia (1.854 miliardi), nel Lazio (2.456 miliardi), e nella Campania (1.021 miliardi), ma non mancano anche in altre classi demografiche quali la 9^a (es. Emilia-Romagna 591 miliardi), la 7^a (es. Puglia 444 miliardi, Campania 405 miliardi, Lombardia, 550 miliardi).

Pur dato atto che il sistema perequativo ha raggiunto notevoli risultati in termini di distribuzione delle risorse, non è dato ancora registrare quel chiaro quadro istituzionale in cui la riforma delle autonomie locali si salda con la riforma della finanza locale.

La stratificazione degli interventi legislativi precari, in attesa di un assetto organico della finanza locale coordinata con gli altri settori della finanza pubblica, ha accentuato la dipendenza della finanza lo-

cale da quella statale.

Lo stesso disegno di legge di riforma delle autonomie locali, presentato in Parlamento nel luglio 1988, reca, all'art. 51, intitolato alla finanza locale, una previsione generica che è ben lungi dal dare quella certezza di autonomia finanziaria, autonomia impositiva e responsabilità istituzionale che invece è presente negli altri grandi paesi europei che hanno diversamente risolto il problema delle autonomie (2).

Ove da tale previsione generale non si pervenga in tempi brevi ad una più puntuale ed appropriata normativa sulle entrate locali, agli amministratori mancherà quel quadro di riferimento normativo e finanziario e si perpetuerà il fenomeno degli enti in dissesto e dei de-

(2) l'art. 51 del D.D.L. citato dispone:

- primo comma "Le province e i comuni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica";
- secondo comma "Ai predetti enti sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in misura adeguata ad adempiere le loro funzioni".

biti fuori bilancio, con conseguenti riflessi sull'intera finanza statale. E ciò, anche se ora sussiste l'obbligo di indicare nel conto consuntivo i detti "debiti fuori bilancio" e quindi di far emergere la realtà della finanza locale, la cui conoscenza è da ritenersi necessaria per i successivi interventi del Parlamento.

5.3 Relazioni tra trasferimenti statali e regime fiscale. Non vi è dubbio che un riassetto della finanza locale, in cui i trasferimenti erariali continuino a garantire una quota consistente del finanziamento dei servizi locali, non può essere dissociata dall'attività di perequazione delle risorse devolute ai vari enti e neppure da un consistente spazio di autonomia finanziaria di comuni e province.

In particolare l'art. 3 del decreto-legge 1 luglio 1986, n. 318 (legge 9 agosto 1986, n. 488), da una parte non ripropone il nuovo tributo "T.A.S.C.O.", bocciato nella conversione del precedente decreto-legge n. 133 del 1986, dall'altra definisce l'intervento dello Stato, per i comuni, in tre parti ben distinte:

a) il fondo ordinario per la finanza locale (contributi

- ordinari per le spese correnti);
- b) il fondo perequativo, finalizzato al riequilibrio delle dotazioni correnti, determinato per il 1986 in complessivi 1.600 miliardi (1.440 ai comuni e 160 alle province);
 - c) il fondo per lo sviluppo degli investimenti che dà luogo ai contributi sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali.

Una più razionale impostazione della contribuzione erariale si è ottenuta disponendo che i contributi ordinari siano effettivamente finalizzati alla sovvenzione della sola gestione corrente ordinaria, mentre tutti i contributi diretti al rimborso delle rate di ammortamento dei mutui sono raccolti in un unico fondo per il sostegno degli investimenti.

I contributi ordinari spettanti ai comuni per il 1986 ammontavano al 97,75% della contribuzione ordinaria del 1985, mentre la parte residua (500 miliardi) è stata attribuita al fondo perequativo 1986. A tale cifra vanno aggiunti 200 miliardi destinati agli investimenti, ed ancora 815 miliardi, (4,70% della base) attribuiti ai comuni per l'anno 1986, ma di fatto corri-

sposti nell'esercizio successivo.

In sostanza, si ha che per la prima volta nel 1986 i criteri di ripartizione stabiliti per il contributo perequativo incidono sia sulla distribuzione delle risorse aggiuntive, sia sulla stessa base dei trasferimenti ordinari, nella misura del 2,25%.

E' pur vero che tale aliquota è assai poco significativa, ma essa è indicativa di una tendenza alla più razionale distribuzione dei trasferimenti erariali. Essa appare più spinta di quanto non sarebbe possibile dalla ripartizione con criteri perequativi delle sole risorse aggiuntive di anno in anno, in un contesto di inflazione regolare.

Il coefficiente ponderale attuato esprime più congruamente il fabbisogno di spesa dei comuni che presentano caratteristiche omogenee di dotazione dei servizi (cosiddetti comuni "normali"), che sono assunti a "standard" di riferimento per l'attribuzione delle risorse aggiuntive (e della quota del 2,25% delle risorse consolidate) ai comuni. Ne deriva che il fabbisogno di spesa "standard" varia con continuità al crescere della dimensione demografica, ed è massimo nei piccolissimi comuni che hanno un fabbisogno pro capite maggiore,

mentre decresce con l'aumentare del numero di abitanti, con un minimo attorno alla dimensione di 5.000 abitanti, mentre aumenta nettamente nei comuni di grande dimensione.

Un'altra novità è costituita dal fatto che tutti i contributi, anche dei precedenti anni, finalizzati a sovvenzionare le rate di ammortamento dei mutui, finiscono con il confluire in un unico fondo per il sostegno degli investimenti, che con il tempo potrebbe assumere notevole importo e che è destinato nella prospettiva futura ad atteggiarsi a fondo di rotazione.

Appare del tutto degno di rilievo l'impegno del Ministero dell'Interno negli ultimi anni di perseguire i suddetti scopi perequativi. Occorre verificare nel tempo e in concreto se la devoluzione agli enti locali di tali risorse ha risposto complessivamente a criteri di equilibrio nella dotazione finanziaria pro capite. Occorrerà misurare il volume complessivo dell'intervento dello Stato a sostegno degli investimenti degli enti locali, valutando l'onere globale dei mutui in ammortamento rimborsati all'erario e la sua distribuzione territoriale per classi omogenee di comuni.

Sarà anche necessario valutare lo stato delle en-

trate proprie degli enti locali, che tuttora permane in una situazione di stallo, ma che è indispensabile per predisporre futuri interventi.

Restano infine da studiare gli effetti della manovra perequativa in ordine al preoccupante fenomeno del debito sommerso, costituito dai debiti assunti indipendentemente dalla regolare gestione del bilancio di previsione operante nell'esercizio, e che sostanzialmente deriva o da una obiettiva carenza di entrate (da trasferimenti o proprie), o da un obiettivo eccesso di spese discrezionali o a spese indispensabili per le peculiari condizioni dell'ente.

Opportuna appare la norma del decreto-legge n. 318 del 1986 che ha riconosciuto - nell'ambito della manovra perequativa - la durata nella contribuzione dei mutui pari a quella dell'ammortamento e ne ha definito le condizioni, imponendo agli enti locali idonea certificazione.

Con l'innovazione recata dal predetto decreto-legge circa la quota capitaria, non è dubbio che il sistema della contribuzione erariale potrà subire consistente fluidità a misura che si verifica l'esattezza della richiesta.

5.4 Stato di attuazione della perequazione nei trasferimenti statali. La certificazione dei bilanci, caratteristica del sistema di finanza derivata iniziato fin dal 1978, ha consentito di porre in risalto le profonde sperequazioni nel sistema di distribuzione delle risorse ai comuni, il grave divario esistente tra piccoli e grandi comuni.

E' noto che il legislatore dal 1981 operò una scelta nel senso che la spesa corrente doveva costituire il dato più espressivo della potenzialità a produrre servizi pubblici in favore della collettività amministrata.

Con tale sistema emersero i problemi delle regioni meridionali sottodotate, di regioni settentrionali non necessariamente ben dotate e di comuni di zone centrali ben provviste: si può ritenere che nel 1981 il dislivello tra i più piccoli e i più grandi comuni corrispondeva ad un divario nelle spese correnti di bilancio di previsione che andava da 100 a 229, mentre qualche anno prima andava da 100 a 320. Peraltro, nell'ambito dei valori medi di ciascuna classe demografica continuavano a sussistere sperequazioni preoccupanti. In Campania, ad es., accanto ad alcuni comuni che si atte-

stavano intorno al 25% dalla media, altri arrivavano ad un massimo di oltre il 416%, mentre in Piemonte, ad un minimo detenuto da alcuni comuni intorno al 28%, corrispondeva un massimo del 718% (differenziale del 22%).

Per perequare le situazioni sarebbero stati necessari nel 1981 5.000 miliardi, mentre ne furono posti a disposizione solo 200 miliardi. Il meccanismo, pur se sommario, fu efficace, in quanto distribuì finanziamenti ad iniziare dai comuni più lontani dalla media di spesa corrente della propria classe demografica per consentire di alleviare i più sentiti bisogni e di migliorare l'impostazione dei servizi. L'operazione riequilibratrice proseguì fino al 1984 permettendo il consolidamento agli enti delle risorse via via trasferite, con un complessivo trasferimento di oltre 1.500 miliardi, il che consentì di eliminare le sperequazioni più vistose, in quanto nel 1984 tutti i comuni sono stati allineati almeno a circa l'87% della spesa corrente della propria classe demografica.

Ma il sistema, che era ispirato all'emergenza, dopo la prima applicazione, richiedeva perfezionamenti e, probabilmente, contenuti alternativi, anche perché mentre è richiesta la tempestiva conoscenza del riparto

delle risorse, per poterne programmare l'utilizzazione in sede di bilancio di previsione, un'operazione così complessa impone tempi lunghi e l'utilizzazione può essere effettuata solo ad esercizio inoltrato. Di fatto, gli enti beneficiari hanno contezza normalmente in autunno dell'assegnazione delle risorse, della concessione da parte della Cassa D.P. di mutui a tasso zero e dell'abilitazione ad assumere personale in deroga al blocco generale. D'altra parte, molti comuni utilizzano i fondi perequativi per modesti investimenti annullando i benefici alla spesa corrente e quindi determinando la ripetizione dell'intervento (3).

Dopo il 1984, nell'intento di impedire che almeno le nuove risorse non peggiorassero la situazione, i nuovi criteri oggettivi introdotti (popolazione, dimensione, dinamismo demografico e reddito regionale) hanno fornito buona prova: e, invero, il fondo perequativo di 1.630 miliardi veniva distribuito per 245 miliardi in

(3) Da rilevare che nel 1986 la percentuale generale di allineamento si stabilizzava intorno all'85%, mentre per i comuni meridionali si attestava al 95%, per i danneggiati da terremoto al 110% e, infine, per quelli disastriati, intorno al 145%.

funzione della spesa storica e per 1.385 miliardi con i parametri obiettivi, consentendo che il 62% dei comuni realizzasse un tasso d'incremento superiore al 10% programmato.

I punti deboli del sistema sono rappresentati dai piccoli comuni e da quelli montani. Per i primi, la spesa pro capite è decrescente fino a 5.000 abitanti per poi aumentare in maniera sostenuta; i comuni montani sono stati avvantaggiati per il fatto che hanno goduto nel tempo di maggiori risorse, anche per effetto delle maggiori esigenze di una popolazione più numerosa, spesso in via di riduzione.

In particolare, una speciale commissione di ricerca ha esplorato un'ipotesi di risultato che si sarebbe ottenuto applicando i parametri obiettivi ai trasferimenti del 1979, con la conservazione di una quota di spesa storica pari al 20%.

I risultati ottenuti risultano positivi per i servizi con dimensioni variabili in tutti i comuni salvo i due più grandi, ed in particolare in quelli fino alla dimensione di 250.000 abitanti. I nuovi trasferimenti sono mediamente più alti di quelli effettivamente erogati per le modalità estreme di spopolamento e di popo-

lamento, mentre per i comuni stazionari la situazione nel suo complesso non varia di molto. Inoltre, i comuni montani hanno avuto un contributo più elevato almeno del 10% rispetto a quello erogato nel 1979, e quelli turistici hanno avuto un incremento medio di almeno il 20%.

In sostanza, al comune è stata assegnata una parte di risorse in funzione della popolazione, un'altra in funzione di criteri specifici ed un'ultima per la conservazione di una porzione di spesa storica. Nella prospettiva, le prime due parti dovrebbero avere uno sviluppo via via crescente nel tempo, mentre la terza parte dovrebbe decrescere per attestarsi, nel lungo periodo, su una quota non più riducibile.

Il legislatore, consapevole del problema, ha assicurato per il 1985 alla fascia dei comuni fino a 5.000 abitanti, compresi i comuni montani minori, l'intero tasso di indicizzazione inflattiva dei propri trasferimenti.

5.4.1 I criteri perequativi dei comuni dei contributi erariali per la finanza locale del 1986. Il sistema dei

parametri obiettivi presentava elementi di validità, ma anche qualche limitatezza: un nuovo e diverso modo di distribuzione dei contributi statali fu considerata nel 1986 la gestione dell'ente locale, e in particolare, dei suoi servizi, considerati parametri ai fini perequativi. Si poneva il problema della scelta del metodo nel campo dei servizi, e cioè quello basato sui costi standard, ovvero sulla produzione dei servizi in modo omogeneo.

Il costo "standard" considera i fattori di produzione dei servizi per determinare il costo ottimale: ma il suo limite consiste nell'ingerenza nei processi decisionali dell'ente.

Il secondo metodo ha per oggetto i servizi stessi, al fine di verificare quelli prodotti in modo omogeneo e nella loro concreta e reale gestione.

A tale riguardo vengono, innanzitutto, definiti gli enti normali nell'ambito di ogni classe demografica e per ogni servizio fornito dai comuni: si utilizzano gli indici di struttura (es. aule per i servizi scolastici) e gli indici di produzione (es. alunni, serviti per i servizi scolastici) e per ciascun indicatore si determinano gli enti che producono il servizio in modo

omogeneo. Per l'esame di omogeneità sono scartati quei valori che escono dalla "norma" costituita da circa il 70% degli enti esaminati. Il contributo di più indicatori si è reso necessario per approssimare il più possibile i diversi aspetti qualitativi e quantitativi caratterizzanti la produzione dei servizi. Sono "normali" per il servizio quelli che risultano tali per ogni indicatore di servizio considerato.

Definita la normalità, è necessario associare agli enti la spesa relativa, per determinare la spesa media del servizio per ogni classe demografica. Si perviene, in tal modo, ad una determinazione per ciascun servizio di una curva che unisce la spesa media di ogni classe demografica e fissa, in tal modo, per ogni servizio, il costo per unità di popolazione.

Aggregando i comportamenti delineati con le curve per ogni servizio, si ottiene il parametro finanziario per abitante utile per ripartire i contributi statali ai comuni.

Opportunamente possono essere impiegati coefficienti incrementali che tengono conto dell'orografia, dell'attività economica, della dinamica demografica e della variazione turistica dell'ente.

5.4.2 La ripartizione del fondo perequativo nel 1986.

Le modalità di ripartizione del fondo perequativo hanno riguardo:

- a) per il 70% alla popolazione residente al 31 dicembre dell'ultimo anno precedente a quello della ripartizione, ponderata con il coefficiente moltiplicatore compreso per il minimo di 1 ed il massimo di 1,2, in corrispondenza con la dimensione demografica di ciascun comune.

Le classi demografiche risultano così definite:

da	500	a	999	abitanti
"	1.000	"	1.999	"
"	2.000	"	2.999	"
"	3.000	"	4.999	"
"	5.000	"	9.999	"
"	10.000	"	19.999	"
"	20.000	"	59.999	"
"	60.000	"	99.999	"
"	100.000	"	249.999	"
"	250.000	"	499.999	"
"	500.000	"	1.499.999	"
"	1.500.000	e	oltre	

- b) per il 30% in proporzione alla popolazione residente in ciascun comune, moltiplicato per il reciproco del reddito medio pro capite della provincia di appartenenza (stima ISTAT).

Da notare che il riferimento alla prestazione fisica dei servizi comunali comporta l'introduzione dei parametri per la costruzione "dal basso" dei contributi perequativi, a partire, cioè, dalle spese impegnate per i diversi servizi e procedendo all'aggregazione della spesa per giungere al fabbisogno finanziario normale relativo alla totalità dei servizi resi dai comuni.

Va sottolineato che mentre fino al 1983 il sistema di finanziamento ha garantito la copertura dei fabbisogni valutati in via autonoma dagli enti locali, con gli incrementi inflattivi, ed è stata assicurata una perequazione della spesa storica degli enti meno dotati con risorse aggiuntive, negli anni 1984 e 1985 la legge triennale ha fatto rifluire tutte le dotazioni aggiuntive a fondi speciali, definiti perequativi.

Si è anche accennato che in tal modo nella distribuzione venivano privilegiati i comuni medio-grandi e quelli in via di popolamento, a danno dei comuni piccoli e dei montani. La svolta rilevante era costituita dal principio di consentire che le risorse supplementari di anno in anno fossero distribuite secondo principi di razionalità, per perseguire risultati di giustizia e, indirettamente, di perequazione.

Con la legge del 1986 sono stati considerati tutti i servizi comunali riferibili alla popolazione ed è stata applicata una funzione continua realizzata con le medie pro-capite degli enti normali per la totalità dei servizi, conservando il coefficiente minimo di 11 e massimo di 2. Si è applicato in modo estensivo il criterio sperimentato nella ricerca sui parametri obiettivi per i soli servizi non misurabili. In tal modo i trasferimenti aggiuntivi sono distribuiti con una funzione puntuale delle unità residenti in territori comunali.

Nel 1986 si è anche eliminato il differenziale nella distribuzione delle risorse a favore dei comuni aventi intenso sviluppo demografico, specie per l'effetto non voluto di riduzione delle risorse destinate ai comuni montani, notoriamente caratterizzate da forti decrementi demografici.

5.4.3 Risultati del sistema perequativo. Nel complesso il sistema perequativo che era partito dal riferimento alla spesa storica ha raggiunto in pochi anni un buon risultato, che forse sarebbe stato più incoraggiante se

non si fosse continuamente mutata la base di calcolo e se nel 1985 gran parte del fondo non si fosse destinata ad interventi di diversa natura.

Per le province, complessivamente, si sono stanziati e consolidati 493 miliardi. Di essi permangono nelle dotazioni ordinarie 137 miliardi. Le amministrazioni provinciali sono state allineate a quasi il 69% della spesa media per il 1982 e, non essendovi gli elementi perturbativi verificatisi per i comuni, vi è stato un miglioramento continuo fino ad arrivare a circa l'87% nel 1985. Le province del Mezzogiorno hanno iniziato con l'essere allineate nel 1982 al 76,54% della spesa media ed hanno avuto anch'esse una favorevole evoluzione fino ad arrivare al 96,62% della spesa media. Quindi, di massima, per le province, il sistema perequativo partito dal riferimento alla spesa storica, ha raggiunto gli obiettivi che la norma si proponeva.

In definitiva, per quanto riguarda gli effetti della perequazione con parametri obiettivi, va considerato che la distribuzione delle risorse avulsa dal criterio di storicità comporta, nella pratica, che il tasso di espansione delle risorse riferito a ciascun ente viene rapportato al tasso di inflazione programmato,

per misurare la congruità dei contributi erariali. Ne deriva che il tasso di espansione è alto se le risorse ancorate al criterio storico sono basse, ed è basso nel caso contrario, ferma restando l'uniformità di trattamento.

La distribuzione e la misura del tasso di espansione delle risorse dei singoli enti consente di valutare indirettamente gli effetti riequilibranti con alcune considerazioni complementari. Secondo quanto assume il Ministero dell'Interno, sono molti di più gli enti che hanno registrato tassi inferiori. La distribuzione secondo parametri obiettivi ha di fatto impedito l'ulteriore divaricazione della forbice tra le dotazioni degli enti secondo la dimensione. Per i comuni, in particolare, si è verificata una riduzione dei differenziali cosiddetti "verticali", cioè esistenti tra comuni di diversa dimensione. La riduzione è tenue, ma progressiva, nel triennio, costituendo un fattore di forte riequilibrio strutturale nelle contribuzioni erariali.

Un effetto riequilibrante si è ottenuto anche nelle dotazioni capitarie degli enti delle diverse regioni. I comuni delle regioni dell'Italia nord occidentale

hanno visto incrementare sensibilmente le proprie dotazioni, in precedenza alquanto modeste, mentre per i comuni delle regioni centrali sono stati rilevati tassi di espansione modesti per le loro alte dotazioni; infine, nei comuni delle regioni meridionali permane una consistente sovradotazione di risorse.

Nonostante l'opera di perequazione condotta fin dal 1981, permangono ancora degli squilibri, il cui recupero sarebbe di fatto irraggiungibile ove si continuasse la perequazione solo con le risorse aggiuntive, che attualmente sono in relazione al tasso inflattivo, tendenzialmente calante. Secondo le indicazioni della Commissione di ricerca per la finanza locale, sembra inevitabile che nel prossimo futuro dovrà ricorrersi a provvedimenti del tipo di quelli adottati nel 1986, consistenti nell'adottare, sia pur molto moderatamente, i fondi perequativi previa decurtazione delle dotazioni storiche. Il principio introdotto è significativo ed è prevedibile un più veloce riassetto generale.

Mentre il sistema perequativo delle province nel 1986 (e soprattutto nel 1987) ha già raggiunto un notevole grado di perfezionamento e consente di ritenere raggiunto lo scopo di calibrare i reali fabbisogni di

spesa, in quanto rapportati agli efficienti parametri fisici introdotti, quello dei comuni ha ancora bisogno di integrazione. Il fabbisogno standardizzato, calcolato con gli enti che producono servizi in condizioni di uniformità, non può non tenere conto, oltre che dalla popolazione, dell'effetto dimensionale degli enti e del fattore montano, oltre che delle altre caratteristiche che costituiscono un determinante sicuro della spesa.

5.5 Analisi dei trasferimenti regionali 1985/86 (cassa). Nell'ambito della normativa sui trasferimenti regionali relativa all'anno 1986 va segnalata, in particolare, la legge della regione Sicilia 6 marzo 1986, n. 9 che ha creato le "province regionali", quali enti pubblici non territoriali, con funzioni analoghe a quelle delle altre province del territorio nazionale. In tal modo le province siciliane gestiscono i servizi previsti dall'ordinamento generale con i mezzi forniti dal bilancio dello Stato ed esercitano le funzioni previste dalla legge regionale con i mezzi forniti dalla regione per le spese correnti e per quella in conto capitale (art. 51 legge regionale).

L'andamento gestionale delle risorse trasferite alle province registra un andamento non univoco nelle diverse regioni, dopo che, nel precedente triennio si era verificato un decremento complessivo pari al 76,62%.

Con più analitico riferimento al profilo regionale, le variazioni percentuali negative rispetto all'esercizio precedente hanno riguardato le seguenti regioni:

- Piemonte	- 10,55	: da	8.606 miliardi	a	7.698
- Lombardia	- 7,43	: "	22.456	"	20.789
- Toscana	- 19,60	: da	14.503 miliardi	a	11.661
- Campania	- 14,10	: "	100.592	"	86.404
- Puglia	- 42,29	: "	136.482	"	78.762
- Basilicata	- 52,97	: "	944	"	444
- Sardegna	- 55,77	: "	936	"	414

Variazioni positive hanno interessato le altre regioni come segue:

- Veneto	+ 100,65	: da	12.819 miliardi	a	25.645
- Friuli V.G.+	19,52	: "	12.792	"	15.289
- Liguria	+ 325,87	: "	1.345	"	5.728
- Emilia-R.	+ 29,72	: "	65.598	"	85.091

- Umbria	+ 140,98	:	"	22.370	"	"	53.907
- Marche	+ 14,91	:	"	6.767	"	"	7.776
- Lazio	+ 17,31	:	"	4.147	"	"	4.865
- Abruzzo	+ 9,00	:	"	3.044	"	"	3.318
- Molise	+ 205,45	:	"	550	"	"	1.680
- Calabria	+ 18,71	:	"	6.578	"	"	7.809
- Sicilia	+1073,83	:	"	11.137	"	"	130.729

E' da ritenere che la rilevante percentuale in attivo che ha riguardato la Sicilia, sia da porre in relazione alla creazione, con legge regionale n. 9/1986, della provincia regionale, il che ha comportato il trasferimento alle province sicule di compiti decentrati.

Il totale nazionale ha registrato un incremento complessivo pari al 26,95% e, in particolare, l'incremento dei trasferimenti regionali nei confronti del sud e delle isole è stato del 18,94%.

Per quanto riguarda le risorse erogate ai comuni, le variazioni sono state meno sensibili, ma pur sempre significative, essendo andato a regime il meccanismo compensativo descritto al n. 5.4.

Completivamente, le risorse erogate dalle regioni nell'esercizio 1986 sono state superiori dell'8,08% rispetto a quelle erogate nel 1985, passando dai 2.527

miliardi ai 2.731 miliardi.

In particolare, i comuni del centro-nord hanno avuto il 10,01% in più rispetto all'anno precedente, passando da 1.810 miliardi a 1.992 miliardi, mentre quelli del sud ed isole hanno avuto un incremento del 3,18%, passando dai 717 miliardi del 1985 ai 739 del 1986.

I comuni che hanno avuto maggiori benefici sono stati quelli della 11^a classe demografica (con più di 500.000 abitanti) nelle regioni Lombardia (922 miliardi), Lazio (572 miliardi) e Campania (236 miliardi).

Le regioni che hanno effettuato maggiori trasferimenti di risorse ai comuni sono state la Valle d'Aosta (+76,28%), il Friuli V.G. (+33,24%), il Piemonte (+22%), mentre quelle che hanno maggiormente ridotto i loro trasferimenti sono state l'Umbria (-33,30%), l'Abruzzo (-33,63%), il Veneto (-22,87%), il Molise (-29,10%).

La ripartizione per regioni dell'ammontare complessivo dei trasferimenti statali e regionali ha evidenziato un complessivo aumento delle risorse erogate pari al 33,54% che sono passate dai 18.412.844 milioni a 24.589.067 milioni.

Tale percentuale risulta più rilevante per il centro-nord (+36,63%) e meno nel sud e nelle isole (+26,72%), con punte più elevate nella Lombardia (+47,22%), in Val d'Aosta (+40,86%) e in Toscana (+39,84%). (Vedi, per le province, i prospetti II/5, II/6 e II/26; per i comuni, i prospetti II/57, II/58, II/59, II/80, II/81, tutti inseriti nel volume degli allegati).

5.6 Trasferimenti dalla Regione Sicilia agli enti locali per l'esercizio delle funzioni regionali decentrate. Tenuto conto della competenza legislativa "esclusiva", accordata dallo Statuto della regione siciliana, in materia di regime, circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali, il legislatore siciliano, nella sua particolare condizione di autonomia, ha ritenuto opportuno attuare un ampio decentramento, trasferendo ai comuni e alle province una vasta serie di competenze e funzioni per la maggior parte esercitate prima direttamente dall'amministrazione regionale.

Con la legge regionale 2 gennaio 1979, n. 1 sono state trasferite ai comuni siciliani numerosissime com-

petenze nei settori della solidarietà sociale, dell'assistenza scolastica, dei beni culturali, dell'assistenza igienico-sanitaria, del turismo e spettacolo, delle attività industriali, commerciali ed artigianali, dell'agricoltura e foreste, dell'assistenza ai lavoratori disoccupati e dei lavori pubblici.

Con la successiva legge regionale 6 marzo 1986, n. 9 è stato completato il decentramento istituzionale delle funzioni amministrative regionali di interesse locale, con attribuzione alle province, in aggiunta alle funzioni già di loro spettanza, di svariate competenze nei settori dei servizi sociali e culturali, dello sviluppo economico e dell'organizzazione del territorio e tutela dell'ambiente. Con la stessa legge, in attuazione dell'art. 15 dello Statuto regionale secondo il quale le circoscrizioni provinciali devono basarsi su liberi consorzi di comuni, sono state istituite le "province regionali", dotate di ampia autonomia amministrativa e finanziaria; per la soluzione dei problemi gestionali dei servizi delle aree metropolitane (aggregazione attorno a un comune di almeno 200 mila abitanti di più centri urbani contigui) alle "province regionali", comprendenti tali aree metropolitane, sono state

attribuite alcune funzioni spettanti ai comuni in materia di disciplina del territorio, di formazione del piano intercomunale della rete commerciale, della distribuzione dell'acqua e del gas, dei trasporti pubblici e della raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

In attesa che le nuove "province regionali" subentrino alle attuali amministrazioni regionali, le disposizioni di attribuzione alle nuove province delle competenze previste dalla legge sono entrate immediatamente in vigore (marzo 1986) e le relative funzioni sono state temporaneamente affidate alle esistenti amministrazioni provinciali.

E' da evidenziare che i mezzi finanziari, necessari ai comuni e alle province per l'esercizio delle nuove competenze, sono forniti dalla regione che istituisce nel suo stato di previsione della spesa due appositi fondi (uno per le spese correnti e l'altro per le spese in conto capitale) separatamente per i comuni e per le province.

La ripartizione fra i comuni e le province delle somme di ognuno dei quattro fondi regionali viene effettuata ogni anno con decreto del Presidente della re-

gione che, per le amministrazioni comunali, ha la facoltà di porre vincoli di destinazione specifica entro il limite del trenta per cento delle somme assegnate a ciascun comune, fermo restando in ogni caso il vincolo di carattere generale, per ogni ente, di utilizzare le somme assegnate per l'esercizio delle funzioni previste dal decentramento.

Al riguardo, viene imposto l'obbligo agli enti di istituire nel proprio bilancio appositi capitoli di entrata e di spesa per i fondi relativi alle funzioni decentrate, con distinzione dai capitoli relativi all'esercizio delle funzioni già proprie.

Le sopracitate leggi di decentramento hanno affidato alla Presidenza della regione un controllo sull'attività di gestione delle somme trasferite alle province ed ai comuni. Tale controllo ha carattere politico-programmatorio e di indirizzo che, anche se non munito di sanzione specifica, torna utile alla Presidenza della regione in occasione della emanazione del decreto annuale di assegnazione dei fondi, tenuto conto dell'esigenza di garantire un adeguato svolgimento delle funzioni in armonia con le scelte della programmazione re-

gionale (4). Il controllo regionale viene preminentemente effettuato mediante l'esame preventivo del programma di utilizzo delle somme (sia per spese correnti sia per spese in conto capitale) che ogni Consiglio comunale e provinciale deve approvare e trasmettere alla Presidenza della regione e mediante una verifica successiva dei risultati attraverso una relazione che, ad utilizzazione avvenuta delle somme assegnate (entro il 30 aprile dell'anno successivo), le province e i comuni con popolazione superiore a 20 mila abitanti devono trasmettere a dimostrazione dell'impiego dei fondi per il perseguimento delle finalità previste dal decentramento in conformità al programma precedentemente predisposto.

Ciò premesso in ordine alla disciplina del decentramento della regione, riservandosi di valutare gli effetti della complessa ristrutturazione territoriale allorquando le "province regionali" e le "aree metropolitane" diverranno entità effettiva dell'organizzazione

(4) Il controllo sui singoli atti di gestione, com'è noto, è effettuato in Sicilia dalle Commissioni provinciali di controllo che svolgono le funzioni che nelle regioni a statuto ordinario sono affidate ai comitati regionali di controllo.

territoriale siciliana, la Sezione ha ritenuto opportuno effettuare una indagine sulle risorse finanziarie trasferite dalla regione per l'esercizio delle sopradette funzioni decentrate.

L'indagine è stata condotta mediante l'effettuazione di richieste specifiche, oltre che alla Presidenza della regione, a tutte le province e ad un campione rappresentativo di 54 comuni (su un totale di 127 comuni con popolazione superiore a ottomila abitanti) comprendenti tutti quelli capoluogo di provincia, rappresentanti le classi demografiche dall'8[^] all'11[^], diciotto comuni (2 per provincia) della 7[^] classe demografica, diciotto comuni (2 per provincia) della 6[^] classe demografica e nove comuni (uno per provincia) della 5[^] classe demografica.

La consistenza degli enti prescelti ha permesso di analizzare il 100% dei trasferimenti alle province ed il 39% dei trasferimenti ai comuni.

Pur se mancanti dei dati riguardanti dieci comuni (5), l'indagine può ritenersi ugualmente significativa

(5) Non hanno risposto alle richieste specifiche della Sezione i Comuni di Agrigento, San Giovanni Gemini, Caltanissetta, Santa Caterina Villarmosa, Troina, Milazzo, Monreale, Villabate, Siracusa ed Augusta.

e consente di individuare alcune patologie su cui è necessario intervenire se si vuole che il decentramento raggiunga gli scopi principali che sono stati alla base della sua attuazione.

In corrispondenza dell'ampio decentramento delle funzioni, consistente è l'entità delle somme trasferite dalla regione agli enti locali.

Nel corso dell'anno 1986, per l'esercizio delle funzioni decentrate, la regione siciliana ha trasferito la somma totale di 1.112.317 milioni di cui 832.317 milioni sono stati destinati ai comuni e 280.000 milioni alle province (6). Delle somme trasferite ai comuni, 304.088 milioni hanno riguardato i servizi e 528.229 milioni gli investimenti. Le somme trasferite alle nove province regionali sono state destinate per 80.000 milioni ai servizi e per 200.000 milioni agli investimenti (vedi prospetti da II/160 a II/162 del volume degli allegati).

(6) I dati esposti sono stati forniti dalla Presidenza della Regione siciliana.

Dai prospetti e allegati (7) si può rilevare innanzitutto che sia le province regionali che le amministrazioni comunali non riescono a utilizzare nel corso dell'anno le somme che vengono loro trasferite. Infatti, per quanto riguarda le province, i pagamenti per i servizi risultano essere stati il 10,41% delle somme impegnate (6.947 milioni su 66.704 milioni) ed i pagamenti per gli investimenti rappresentano addirittura lo 0,17% delle somme impegnate (353 milioni su 198.395 milioni). I dati delle amministrazioni comunali, anche se migliori di quelli delle province, dimostrano ugualmente una limitata capacità di spesa (per i servizi a fronte di impegni per 126.342 milioni si riscontrano pagamenti per 58.489 milioni pari al 46,29% e per gli investimenti a fronte di impegni per 184.338 milioni si riscontrano pagamenti per 24.075 milioni pari al 13,06%).

(7) I dati riguardanti gli importi dei trasferimenti riportati nei prospetti e forniti dai singoli enti, in qualche caso non coincidono con quelli comunicati dalla Presidenza della Regione siciliana. Ciò in quanto qualche ente ha ricompreso nelle somme trasferite le economie di gestione dell'anno precedente. Si tratta di casi eccezionali e di scarsissima entità che non compromettono i risultati dell'indagine.

Ne consegue l'elevatissima percentuale di residui passivi, che significa trasferimento nel tempo della realizzazione dei servizi e degli investimenti nelle materie oggetto del decentramento.

Si deve aggiungere che cospicue somme dei trasferimenti non riescono neppure ad essere impegnate sia dalle province che dai comuni e si trasformano in economie di gestione da utilizzare solo negli anni successivi (i comuni facenti parte del campione hanno realizzato economie per 8.574 milioni nel settore dei servizi e per 3.656 milioni nel settore degli investimenti; le province hanno realizzato economie per 13.296 milioni nel settore dei servizi e per 1.605 milioni nel settore degli investimenti).

In ordine alle cause del sopraindicato fenomeno di eccessivo rallentamento della capacità di spesa degli enti, oltre a quella legata alle lentezze burocratiche, l'indagine ha permesso di accertarne una che si può considerare come "principale": i trasferimenti regionali delle somme destinate agli enti locali per l'esercizio delle funzioni decentrate, vengono effettuati con notevolissimo ritardo e ad esercizio finanziario quasi ultimato. I trasferimenti riguardanti l'esercizio 1986,

risultano essere stati effettuati nei mesi di ottobre e novembre dello stesso anno, quando cioè l'esercizio finanziario volgeva al termine, generalmente in unica soluzione invece che in somministrazioni trimestrali come previsto dall'art. 35 della legge regionale n. 1 del 1979. Vero è che anche la finanza regionale è "finanza derivata" e che lo Stato trasferisce i fondi alle regioni anch'esso con ritardo, considerato a sua volta il ritardo con il quale ultimamente si è soliti approvare il bilancio dello Stato. Tuttavia questa catena di disfunzioni non esime dal constatare che l'impiego effettivo delle somme trasferite a seguito del decentramento viene effettuato con un ritardo quasi annuale e che uno dei principali scopi del decentramento consistente nello snellimento e nell'accelerazione dei processi di intervento regionali non appare realizzato.

E' da rilevare altresì che alcuni servizi, divenuti di esclusiva competenza comunale a seguito del decentramento, per loro natura non possono essere dilazionati (vedi ad esempio l'assistenza scolastica, quella del ricovero in Istituti degli anziani, l'assistenza agli indigenti, agli inabili, ai minori, ecc.) e di conseguenza gli enti, in attesa dei fondi regionali,

sono costretti ad attivare i servizi ricorrendo ad onerose anticipazioni di fondi presso il proprio tesoriere.

Fra i comuni scelti per l'indagine risulta che, per non recar danni agli utenti, hanno effettuato anticipazioni di fondi per l'esercizio di funzioni decentrate le amministrazioni comunali di Alcamo, Messina, Piazza Armerina, Tremestieri Etneo, Mascali, Niscemi e Pozzallo.

La Regione siciliana, con il decentramento e la conseguente eliminazione di gran parte delle funzioni regionali di amministrazione attiva si è prefissa lo scopo di fare della regione principalmente un ente di programmazione e di indirizzo da attuare attraverso il coordinamento controllato delle attività decentrate. Le citate leggi regionali n. 1 del 1979 e n. 9 del 1986 hanno apprestato gli strumenti necessari per il controllo regionale dei programmi degli enti obbligando le province ed i comuni a trasmettere alla Presidenza della regione un programma di utilizzo delle somme assegnate e, ad utilizzazione avvenuta, una relazione sull'impiego delle somme per investimenti.

L'indagine ha permesso di accertare che nella ge-

neralità i programmi di utilizzo vengono predisposti dai singoli enti in modo molto generico, limitandosi - la deliberazione dei Consigli provinciali o comunali - a indicare alcuni capitoli di spesa ad oggetto generalizzato mentre per quanto riguarda le relazioni sull'avvenuto impiego delle somme in conto capitale è risultato che le stesse, al termine dell'esercizio 1986, sono state presentate soltanto dalle nove province e da diciotto comuni. Molte amministrazioni comunali non hanno presentato le relazioni adducendo a motivazione la non ancora avvenuta utilizzazione, alla scadenza prevista dalla legge (30 aprile dell'anno successivo), delle somme, atteso il ritardo con il quale le stesse erano state trasferite dalla regione.

Si deve rilevare pertanto che i programmi e le relazioni degli enti locali, in merito alle funzioni decentrate, così come sono da questi predisposti (o non presentati), non sono idonei a consentire quel controllo mirato a influire sulle iniziative locali per indirizzarle e coordinarle con la programmazione regionale.

Sulla base di quanto esposto, si ritiene di dover caldeggiare agli organi competenti della Regione siciliana, l'adozione di quei provvedimenti che, nella loro

autonoma scelta, riterranno utili per eliminare gli aspetti negativi riscontrati nell'attuazione pratica del decentramento.

6. Spesa corrente

6.1 Aggiornamento dei dati relativi alla gestione 1985 di competenza. Ad integrazione degli elementi esposti nella precedente Relazione, vengono qui di seguito forniti ed illustrati i dati relativi alla gestione di competenza della spesa corrente di province e comuni nel 1985 (8). (vedi prospetti da II/156 a II/159 del volume degli allegati).

6.1.1 Amministrazioni provinciali. Gli impegni di spesa corrente sono ammontati, nel 1985, a 4.359,6 miliardi e

(8) I dati si riferiscono ad 87 delle 92 amministrazioni provinciali ed a 1.036 delle 1.230 comunali i cui conti consuntivi sono assoggettati all'esame della Sezione.

sono pertanto contenuti nei limiti delle correlative entrate (4.553,3 miliardi).

L'analisi funzionale degli impegni, in particolare, consente di rilevare che il 31,69% del totale concerne l'istruzione e la cultura (30,63% nel 1984), il 24,85% i trasporti e le comunicazioni (25,19% nel 1984), il 18,06% l'amministrazione generale (17,23% nel 1984), l'11,26% le azioni e gli interventi nel campo sociale (11,45% nel 1984) e il 10,21% nel campo economico (10,53% nel 1984), il 3,93% gli oneri non ripartibili (4,97% nel 1984).

In particolare, il rapporto percentuale della spesa per amministrazione generale sul totale degli acceramenti dell'entrata corrente è stato pari al 17,30% contro il 16,54% relativo al 1984.

Tali dati evidenziano un accresciuto tasso d'incidenza della spesa relativa all'istruzione e cultura ed all'amministrazione generale in decremento di quella relativa alle restanti voci.

Sotto il profilo della classificazione economica, si rileva che gli impegni della spesa per il personale sono stati dell'ordine di 1.496 miliardi (1.395 nel 1984) ed hanno pertanto rappresentato il 34,32% del to-

tale, quelli per l'acquisto di beni e servizi (1.404 miliardi; nel 1984: 1.349) il 32,20%, quelli per interessi passivi (590 miliardi contro i 549 del 1984) il 13,55%, quelli infine per trasferimenti correnti (480 miliardi; nel 1984: 406) l'11,01%.

Si è pertanto determinato, rispetto al 1984, un incremento del tasso d'incidenza della spesa per il personale nella misura del 7,24%, per l'acquisto di beni e servizi del 4,07%, per interessi passivi del 7,47% ed infine per trasferimenti - dato questo alquanto anormale - del 18,23%.

Il tasso di realizzazione globale degli impegni è stato del 72,20% ed oscilla tra il 90,83% della spesa per il personale ed il 50,86% di quella per l'acquisto di beni e servizi.

Quanto ai residui passivi, il loro importo al 31 dicembre 1985 era di 1.991,3 miliardi, dei quali 779,4 provenienti dai residui, 1.211, 9 dalla competenza.

Al 1° gennaio 1985 i residui ammontavano a 1.900 miliardi, talché essi hanno fatto registrare, nel 1985, un incremento del 4,80%.

Il raffronto tra i menzionati dati relativi ai residui passivi e quelli relativi ai residui attivi dei

primi tre titoli dell'entrata evidenzia un saldo attivo, al 31 dicembre 1985, di 117,7 miliardi.

6.1.2 Amministrazioni comunali. L'importo globale degli impegni assunti dai comuni sottoposti all'esame della Sezione è quantificato in lire 23.477,9 miliardi, pertanto non eccedente l'importo globale degli accertamenti (24.521,3 miliardi).

L'analisi funzionale di detti impegni evidenzia che il 31,31% concerne le azioni e gli interventi nel campo sociale, il 20,14% l'istruzione e la cultura, il 17,72% l'amministrazione generale, il 13,79% i trasporti e le comunicazioni, il 5,54% gli oneri non ripartibili, il 5,27%, le azioni e gli interventi in campo economico, il 4,30% la sicurezza pubblica, l'1,45% le abitazioni e lo 0,48% la giustizia.

Rispetto al 1984 non si evidenziano scostamenti di rilievo, palesandosi una sostanziale rigidità dei surriportati tassi d'incidenza delle singole voci funzionali.

Il rapporto percentuale della spesa globale per amministrazione generale sul totale degli accertamenti

dell'entrata corrente (16,97%) presenta una punta minima del 12,59% per i comuni con oltre 500.000 abitanti ed una massima del 21,73% per quelli con popolazione da 8.000 a 9.999 abitanti.

Dall'analisi economica degli impegni delle spese correnti si desume che gli impegni per il personale (9.020 miliardi) rappresentavano il 38,42% del totale (nel 1984: il 39,62%), quelli per acquisto di beni e servizi (7.019 miliardi) il 29,89% (nel 1984: il 31,03%), gli interessi passivi (3.616 miliardi) il 15,41% (nel 1984: il 14,60%).

Rispetto al precedente esercizio si è pertanto determinata una sia pur contenuta lievitazione della spesa per interessi passivi a fronte di una contrazione di quella per il personale e per l'acquisto di beni e servizi.

Il tasso di realizzazione globale degli impegni, sempre sotto il profilo dell'analisi economica, è stato pari al 77,28% (nel 1984: il 75,74%) e varia dal 95,68% per gli ammortamenti e dal 92,11% per il personale al 59,91% per l'acquisto di beni e servizi.

Sotto il profilo della consistenza demografica va rilevato che il detto tasso di realizzazione è stato

maggiore per i comuni delle fasce più basse, minore per quelli delle più alte.

In particolare, esso è oscillato tra l'80 e l'81% per i comuni delle classi dalla quinta all'ottava, tra il 70 ed il 78% per quelli delle tre classi superiori.

Quanto ai residui passivi, il loro importo al 31 dicembre 1985 ammontava a 8.173 miliardi, dei quali 2.839,5 provenienti dai residui e 5.333,5 dalla competenza.

Ove si consideri che esso, all'inizio dell'esercizio, era di 8.349 miliardi, si è dunque determinato un decremento del 2,11%.

Sotto il profilo demografico, la consistenza dei residui passivi al 31 dicembre 1985 oscillava tra i 3.660,8 miliardi dei comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti ed i 202,6 miliardi di quelli con popolazione da 8.000 a 9.999 abitanti.

Il raffronto tra i menzionati dati relativi ai residui passivi di parte corrente e quelli relativi ai residui attivi dei primi tre titoli dell'entrata (12.350,8 miliardi) evidenzia un saldo nazionale positivo per 4.177,8 miliardi.

Detto saldo è di segno negativo per i soli comuni

della X classe demografica, positivo per tutti i restanti (per 2.655,8 miliardi per comuni della classe XI).

6.2 Analisi della spesa per l'acquisto di beni e servizi nel biennio 1985/86 (cassa)

A - Amministrazioni Provinciali. In particolare la gestione, da parte delle amministrazioni provinciali, della spesa per acquisto di beni e servizi si è svolta con gli a seguito indicati risultati per gli esercizi '85 e '86

1985	1986
1.176.706	1.159.512

mostrando una leggera flessione nel 1986 in contrasto con la tendenza all'aumento evidenziata dalla globalità della spesa corrente degli stessi enti che nel 1986 ha registrato un incremento del 5,27% rispetto al precedente esercizio.

In linea con questa leggera flessione, l'incidenza

dell'acquisto di beni e servizi - a livello di ente provinciale - in percentuale sul totale della spesa corrente, mentre nel 1985 era stata del 30,23%, nel 1986 si è attestata sul 28,30% come valore nazionale con una punta massima in Puglia con 38,64% e quella minima in Umbria con il 13,93%.

Per le grandi aree geografiche si evidenzia inoltre su scala nazionale il seguente dato (i dati indicati tra parentesi sono del 1985):

Centro Nord	27,31%	(29,00%)
Sud ed Isole	30,12%	(32,29%)

Su scala regionale nel 1986 l'andamento della spesa in esame è stato superiore al 28,30% - valore nazionale - per gli enti provinciali delle seguenti regioni: Piemonte 28,52% (29,17%); Abruzzo 29,29% (28,90%); Veneto 29,38% (32,05%); Sardegna 30,32% (34,97%); Basilicata 30,48% (35,24%); Calabria 30,58% (34,38%); Marche 30,08% (30,28%); Lombardia 31,67% (31,72%); Puglia 38,64% (27,04%); Sicilia 28,35% (33,94%)

L'andamento della detta spesa si presenta - invece - inferiore al 28,30% - valore nazionale per gli enti delle seguenti regioni:

Umbria 13,93% (18,91%); Campania 19,07% (39,13%); Ligu-

ria 25,25% (24,53%); Emilia-Romagna 25,35% (27,98%); Toscana 27,06% (27,99%); Friuli Venezia Giulia 27,51% (26,33%).

Nel biennio 85-86 presso le medesime amministrazioni provinciali le variazioni percentuali delle spese per l'acquisto di beni e servizi si presentano come segue:

Dato nazionale	-1,46%
Centro Nord	2,62%
Sud e Isole	-7,62%.

In particolare su scala regionale si elencano i seguenti dati:

variazioni in diminuzione: Veneto -5,29%, Lazio -2,56%
Campania -39,35%, Basilicata -12,69%, Calabria -10,22%,
Sicilia -11,52%, Sardegna -4,66%;

variazioni in aumento: Piemonte 1,74%, Lombardia 6,19%,
Friuli Venezia Giulia 11,27%, Emilia-Romagna 7,23%, Toscana 2,35%,
Umbria 0,13%, Marche 2,23%, Abruzzo 4,48%, Molise 28,81%, Puglia 10,18%.

Su scala provinciale è evidente, fermo restando l'aumento delle spese correnti, la diversa composizione della stessa con una diminuzione dell'ammontare complessivo delle spese per beni e servizi e, quindi, del-

la incidenza delle stesse sul totale della spesa corrente.

Peraltro, in particolare, va sottolineato che, tale quadro, a livello territoriale nazionale, non è il risultato di un omogeneo andamento in quanto, in realtà, vanno rilevate, tra il centro-nord ed il sud e le isole, due opposte linee di tendenza: mentre il centro nord fa registrare un incremento di spesa, passando da un importo di 707.387 milioni del 1985 a 725.934 milioni nel 1986, invece il sud e le isole registrano un decremento di tali spese riducendole da 469.319 milioni a 433.578 milioni con una percentuale di variazione in diminuzione del -7,62%.

E ciò, con punte elevatissime quali quelle della Campania con -39,35%, mentre spicca per inversa tendenza il Molise con un incremento del 28,81%; a tali aree regionali va aggiunto poi - per completezza - il Lazio, che, con un decremento pari a -2,56% rappresenta - nell'area del centro-nord - insieme al Veneto (quest'ultimo nella misura del -5,09%) una tendenza anomala rispetto al generale incremento di tali spese nel centro-nord.

B - Amministrazioni comunali

1985	1986
7.002.429	7.396.923

Da tali dati deriva che a livello nazionale le spese per acquisto di beni e servizi presentano nel biennio in esame un aumento del 5,63% che asseconda la tendenza all'aumento della globalità delle spese correnti dell'esercizio '86 pari al 7,67% riferito alle amministrazioni comunali.

Per grandi aree geografiche l'ammontare complessivo dell'acquisto di beni e servizi si scompone come segue:

Centro Nord 5.555.550 milioni

Sud e Isole 1.841.373 milioni

Per le Amministrazioni comunali l'incidenza dei detti acquisti sul totale delle loro spese correnti di 25.683.464 ammonta - a livello di totale nazionale - al 28,80%, con una punta minima per i comuni della regione Lazio con 18,65.

Per grandi aree geografiche si evidenziano le seguenti percentuali:

Centro Nord 29,18%

Sud e Isole 27,72%.

A livello regionale l'andamento della spesa dei comuni in termini percentuali, rispetto al totale della spesa corrente, si presenta superiore al 28,80% - valore nazionale per le seguenti regioni:

Valle d'Aosta 48,42%; Piemonte 36,28%; Sardegna 36,44%, Veneto 35,18%; Umbria 34,03%; Basilicata 33,35%; Marche 33,17%; Sicilia 32,11%; Trentino Alto Adige 31,32%; Calabria 30,03%; Lombardia 29,57%; Emilia-Romagna 32,33%; Puglia 31,69%.

Si presenta, invece, inferiore al detto valore nazionale l'andamento della spesa dei comuni delle seguenti regioni:

Friuli Venezia Giulia 28,69%; Toscana 27,90%; Lazio 18,85%; Abruzzo 25,78%; Molise 24,29%; Campania 20,76%; Liguria 28,70%.

Rispetto all'85 le variazioni percentuali delle spese per acquisto di beni e servizi sul totale delle spese correnti evidenziano a livello nazionale una variazione in aumento pari al 5,63% che si scompone nel

4,31% al centro-nord e nel 9,85% al sud ed isole, con aumento pari a circa il 10% per i comuni delle regioni Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Marche, nonché di circa il 20% in Sardegna e del 28% circa in Valle d'Aosta.

Decrementi sono, invece, da segnalarsi per Lazio (-3,86%), Molise (-20,22%) e Liguria (-1,13%).

In particolare, prendendo in considerazione il fenomeno per quanto riguarda le 6 grandi città oltre i 500.000 abitanti, la città dove la spesa per beni e servizi è più forte è Milano con 458.460 milioni, seguita da Roma con 442.156 milioni e Torino con 349.735 milioni, tenendo - peraltro - presente che varia risulta - a confronto - la quota percentuale dell'ammontare complessivo delle spese correnti che le medesime città vedono impegnata per tale destinazione; infatti si evidenziano le seguenti rispettive percentuali: Milano 18,59%; Roma 15,76%, Torino 34,21% (vedi prospetti II/89 e II/100 del volume degli allegati).

Su altri livelli si attestano le due grandi città del Sud: Napoli con 169.431 milioni (12,47%) e Palermo con 107.060 (27,31%).

Da tali risultanze emerge abbastanza nitido un

quadro di profonde differenze tra Nord e Sud circa i mezzi a disposizione e, quindi, i risultati realizzabili, pur in presenza di scelte gestionali ispirate a criteri uniformi.

Infatti, nel caso di Roma e Napoli, pur con scelte di gestione abbastanza ravvicinabili per la quota da destinare a tale scopo (le rispettive percentuali sono del 15% circa e del 12% circa), si rileva che le risorse di bilancio passano da circa 442.000 milioni a circa 169.000 milioni mentre addirittura Milano, impegnando solo il 18,59% delle spese correnti, può disporre per beni e servizi di 458.000 milioni circa contro i 107.000 milioni di Palermo, che, però, si vede assorbire già il 27,35% dell'intero importo della spesa corrente.

In questo ultimo caso a confronto si è in presenza di un rapporto di circa quattro ad uno per le risorse finanziarie impiegate per la gestione delle due città in questione e, quindi, per il soddisfacimento dei bisogni delle stesse.

Peraltro, nell'ambito delle rispettive regioni le 6 grandi città assorbono buona parte delle risorse disponibili con le seguenti proporzioni, che evidenziano

la necessità di tener distinti i fenomeni osservati a questo livello da quelli invece relativi alle aree degli enti compresi in altre classi demografiche:

Piemonte	689.256	Torino	349.735;
Lombardia	1.458.071	Milano	458.460;
Liguria	295.220	Genova	172.821;
Lazio	634.982	Roma	442.156;
Campania	506.705	Napoli	169.431;
Sicilia	491.347	Palermo	107.060.

In particolare le caratteristiche peculiari dei fenomeni gestionali delle grandi città vanno riscontrate anche nella composizione della stessa spesa corrente, composizione che, a differenza di quanto si verifica per i comuni delle altre classi demografiche, presenta bassi tassi sia per gli acquisti di beni e servizi sia per il personale.

Infatti si può rilevare che per i beni e servizi al centro-nord, in presenza di percentuale complessiva pari a 28,18%, per i comuni della 5^a classe la stessa è pari a 38,35% mentre per i comuni della 11^a classe è pari a 20,41%.

Stessa situazione si verifica nel Sud ed Isole dove, ad una percentuale complessiva del 27,72%, corri-

sponde per la 5[^] classe una quota percentuale del 30,27% e per la 11[^] classe una quota del 15,79%.

Pari riflessioni vanno fatte anche sulle situazioni risultanti dai dati sul personale, per le quali, fatta eccezione per la Sicilia, si conferma lo stesso andamento delle proporzioni tra le spese degli enti delle classi 5[^] ed 11[^].

6.3 Spesa per il personale

Province	1.603.987
<u>Comuni</u>	<u>9.817.032</u>
Totale	11.421.019 milioni

A - Amministrazioni Provinciali

1985	1986
1.485.306	1.603.987

La spesa del personale, in termini globali, a livello di amministrazione provinciale, nel 1986, in li-

nea con l'aumento del totale delle spese correnti, ha registrato un incremento passando da 1.485.306 milioni nel 1985 a 1.603.987 milioni nel 1986 con un aumento del 7,99%, di cui le aree geografiche del centro-nord hanno assorbito 969.394 milioni mentre il sud e le isole si attestano su quota 634.593 milioni; le punte più elevate si rilevano in Lombardia con 190.579 milioni, Piemonte 159.222 milioni, Sicilia 187.333 milioni, Lazio 125.897 milioni, Emilia-Romagna 119.618 milioni.

Nel biennio 85-86 tale variazione percentuale, come valore nazionale, ammonta al 7,99%, di cui al centro-nord è rilevabile il 4,18% ed al Sud e isole il 14,38%.

In particolare presentano un incremento superiore al detto valore nazionale il Friuli V. G. con 11,89%, il Molise con 10,79%, la Sicilia con 13,37%. Menzione a parte va fatta per la Campania che con un incremento del 103,64% rende opportune precisazioni circa l'esattezza del dato che non è possibile fare in questa occasione per motivi di brevità.

L'incremento si manifesta, invece, inferiore al valore nazionale per le seguenti regioni: Umbria 4,05%; Toscana 3,41%; Emilia Romagna 2,81%; Lazio 6,17%; Sar-

degnà 6,85%; Calabria 4,65%.

Presentano, invece, una chiara variazione percentuale in decremento in netto contrasto con la tendenza generale - tendenza che non sarebbe evidenziata senza un esame particolareggiato dei vari elementi del totale - le seguenti regioni raggruppate per aree geografiche: centro-nord: Veneto -7,77%; Marche -1,26%. sud ed isole: Basilicata -5,28%; Puglia -4,89%; Abruzzo -0,38%.

Tali rilevazioni, messe a confronto con le analoghe variazioni percentuali delle spese correnti nel loro complessivo ammontare fanno emergere la chiara tendenza espansiva degli oneri finanziari per il personale la cui portata, registrando un incremento medio maggiore della pari variazione in aumento della spesa corrente globale, indica un'avvenuta redistribuzione dell'incidenza delle varie voci che concorrono a comporre la stessa, con evidente erosione di margini di impegni sulle altre componenti ed in particolare sulle spese per acquisto di beni e servizi. La situazione è rappresentabile come segue:

	Variazione percentuale 1985-1986		
	spese correnti	spese per personale	spese beni e servizi
totale nazionale	5,27	7,99	-1,46
centro nord	8,98	4,18	2,62
sud e isole	-0,95	14,38	-7,62

In particolare, a parte la considerazione che le situazioni di decremento inducono a ritenere che si tratti degli effetti del blocco delle assunzioni o addirittura di cessazioni dal servizio senza corrispondente sostituzione, va rilevato che, mentre nel biennio 84-85 la spesa per il personale aveva una lievitazione di circa il 6%, con un trend più basso degli incrementi della corrispondente coeva spesa corrente complessiva (che era di circa il 9%), diversamente nel biennio 1985-86 la stessa esprime una inversione di tendenza effettiva, per cui, nell'ambito dell'aumento della in-

tera spesa corrente pari al 5,27%, la stessa presenta un incremento del 7,99%.

Le principali cause di tale fenomeno vanno certo individuate in una politica dei redditi che la manovra di austerità del governo per la gestione di parte corrente ha inteso salvaguardare sia pure con alcuni accorgimenti che ne sorvegliano l'andamento. Infatti va sottolineato che la finanziaria 84 prevedeva che, per il 1986 e il 1987, la spesa per il personale non dovesse superare, per il miglioramento del trattamento economico, il 5% degli oneri risultanti nell'anno precedente, con salvezza - peraltro - dei trattamenti già previsti da norme in vigore, quali - nel caso specifico - il contratto del personale degli enti locali recepito nel D.P.R. n. 347 del 1983.

Da ultimo - sempre nell'ambito provinciale - va considerata l'incidenza delle spese per il personale sul totale delle spese correnti che ammonta, per il totale nazionale, a circa il 39,15% (contro il 38,16% del 1985) mentre per il centro nord si attesta sul 36,47% (38,15 nel 1985) e per il sud e le isole sul 44,09% (38,17 nel 1985).

Al riguardo, a parte la considerazione che l'anda-

mento dell'incidenza di tali spese sul totale spese correnti è abbastanza disarmonico ed irregolare se si volesse far riferimento all'area geografica, è agevole rilevare che, mentre al centro-nord - nel biennio - l'incidenza di tali spese decresce, inversamente al sud ed isole l'andamento è chiaramente crescente; invece, in termini di variazioni percentuali tale spesa nel centro-nord aumenta in misura quasi eguale (4,18%) che nel sud e isole (14,38%). La situazione è rappresentata nel prospetto II/163 del volume degli allegati.

B - Amministrazioni comunali

1985	1986
9.346.365	9.817.032

Inevitabilmente, oltre che a livello provinciale, anche a livello comunale la spesa per il personale ha registrato un incremento raggiungendo quasi la frontiera dei L. 10.000 miliardi circa a fronte dell'importo globale delle spese correnti pari a 25.683 miliardi (vedi prospetti II/86 e II/87 del volume degli allegati).

Tale cifra di 9.817 miliardi, totale nazionale, è composta da un importo di L. 6.659 miliardi relativo al centro-nord e da un importo di 3.158 miliardi relativo al Sud ed Isole.

Inoltre, l'ammontare complessivo della spesa in esame si distribuisce come segue al centro-nord e nel sud ed isole tra i comuni della 5[^] classe e quelli della 11[^] classe:

	5 [^] classe	11 [^] classe	Totale complessivo classi
Centro Nord	215.001	2.096.339	6.658.648
Sud e Isole	103.576	797.506	3.158.384

In particolare, la variazione in aumento è stata a livello nazionale pari al 5,04%: alla sua formazione le aree del centro-nord concorrono con il 5,04% e quelle del sud ed isole con il 5,10% (vedi prospetto II/88 del volume degli allegati).

Da osservare che l'ultima rilevazione al 1985 aveva evidenziato (rispetto al 1984 ovviamente) un incremento dell'8,15%, mentre l'attuale tasso del 5,04% risulta inferiore al programmato tasso del 6% ipotizzato dal governo nella finanziaria 86 per ottenere un effetto finale e complessivo di contenimento della spesa corrente in corrispondenza ad incremento di pari portata percentuale delle entrate.

Su base regionale per le amministrazioni comunali gli incrementi al di sopra della percentuale nazionale del 5,04% sono indicati come segue: Umbria 18,47%; Veneto 6,84%; Friuli V.G. 6,22%; Sardegna 8,49%; Molise 13,22%; Sicilia 7,80%; Lombardia 7,80%; Puglia 5,93%; Piemonte 7,75%; Abruzzo 13,97%; Basilicata 5,29%; Calabria 6,12%.

Sono, invece, al di sotto del valore percentuale nazionale gli incrementi percentuali registrati presso i comuni nelle seguenti regioni: Toscana 3,48%; Lazio 1,39%; Emilia Romagna 3,49%; Marche 4,46%; Valle d'Aosta 4,81%; Trentino A.A. 2,01%; Liguria 0,23%; Campania 1,43%.

Da segnalare, inoltre, che la fascia dei comuni della classe 8[^] sia al centro-nord che al sud ed isole

presenta vari casi di decremento percentuale in Trentino Alto Adige, nel Lazio e Campania, in presumibile connessione con fenomeni di esodo di personale non sostituito.

Circa l'andamento delle variazioni percentuali di tale spesa tra il 1985 e il 1986, va pure rilevato che, mentre i comuni della 5^a classe hanno registrato sia al centro nord che al sud un incremento del 5% e del 3% circa, le grandi città della 11^a, classe hanno oscillato tra un incremento dell'11% circa come a Milano e Palermo ed un decremento del -1,60% a Genova e del -2,5% a Napoli: in questi ultimi casi il decremento sarebbe connesso a presumibili manovre di contenimento delle enormi spese correnti di apparato in queste grandi amministrazioni.

Passando, infine, all'esame dell'incidenza della spesa del personale sul totale delle spese correnti per il 1986, si rileva che la incidenza al livello nazionale è del 38,22%, di cui la componente del centro nord è pari al 34,97% e quella del sud ed isole 47,55% (vedi prospetto II/98 del volume degli allegati).

Solo nel caso della Lombardia e del Lazio, su tutto il territorio nazionale, l'incidenza della spesa per

il personale si attesta sulla quota del 29% circa, che rappresenta la percentuale minima al livello nazionale.

Le percentuali più alte si presentano concentrate al sud ed isole con punta massima in Calabria con 50,49%, seguita dall'Abruzzo con 50,28%. A confronto con i risultati dell'esercizio 1985 l'incidenza di detta spesa registra una chiara tendenza al decremento come risulta dai seguenti dati:

	1985	1986
centro-nord	35,51%	34,97%
sud e isole	50,11%	47,55%

Ciò, posto in rapporto con le analoghe risultanze in tema di beni e servizi, conferma che la spesa corrente è orientata meno verso le spese per il personale e maggiormente verso gli oneri derivanti da beni e servizi e da altre voci come gli interessi passivi.

Nella classe demografica delle grandi città rilevante è la differenza del tasso di incidenza della spesa per il personale sul totale della spesa corrente tra

il centro-nord, che presenta un livello del 30,06% ed il sud ed isole che si attestano sul 45,54%, come risulta dal prospetto:

Classe oltre 500.000 abitanti

Centro Nord			Sud ed Isole		
	1986	1985		1986	1985
Piemonte	41,25%	39,63%	Campania	45,44%	52,76%
Lombardia	24,80%	24,98%	Sicilia	45,90%	43,40%
Lazio	27,05%	26,63%			
Liguria	44,70%	46,93%			
Totale	30,06%	29,99%	Totale	45,54%	50,56%

La punta minima nel 1986 si riscontra a Milano con la percentuale del 24,80%, mentre la massima a Palermo con 45,90%.

Confrontando - sempre per le grandi città - i risultati dell'esercizio '86 con quelli dell'esercizio '85, si rileva la tendenza al contenimento dell'incidenza di detti oneri sul totale delle spese correnti nelle aree del sud e isole ed, all'inverso, una lieve

tendenza all'aumento per il centro-nord (si passa infatti dal 29,99% del 1985 al 30,06% del 1986 con dati, peraltro, non omogenei).

Peraltro, il fenomeno della spesa del personale, per le grandi città si delinea con connotazioni tanto varie da rendere non rappresentative le varie indicazioni medie che si usano enucleare.

Infatti, in termini di ammontare complessivo, nell'ambito delle stesse aree geografiche si ritrovano differenze di importi significative:

centro-nord: Torino 421.681 milioni, Milano 611.499 milioni, Roma 758.849 milioni, per un totale di 2.096.339 milioni;

sud e isole: Napoli 617.612 milioni, Palermo 179.894 milioni, per un totale di 797.506 milioni.

Pertanto, in presenza di strutture tendenzialmente rigide e non flessibili come quelle dell'apparato amministrativo di una grande città, nonché in presenza di risorse finanziarie sensibilmente differenziate, non si può dare egual valutazione di dette gestioni che, pur in primo aspetto sono espressione di analoghi bisogni della collettività ma, inserite in diverso scenario, assumono una portata diversa, specie per quanto riguar-

da la idoneità alla realizzazione degli obiettivi programmati.

Conclusivamente, procedendo ad osservare - sempre nell'ambito delle amministrazioni comunali - come la spesa per il personale si inserisce nel contesto della spesa corrente ed in posizione complementare dell'altra grande voce costituita dai beni e servizi, è bene fare una serie di comparazioni tra i dati relativi alle due voci prese specificamente in considerazione in questa esposizione, distinguendo le aree geografiche tra centro-nord e sud e isole.

Spese correnti: totale 25.683.464 milioni di cui

Centro-Nord 19.041.001 milioni;

Sud e Isole 6.642.463 milioni.

Spese per beni e servizi	valore complessivo	incidenza %
centro-nord 1985	5.326.240	29,83
" " 1986	5.555.550	29,18
Sud e isole 1985	1.676.189	27,95
" " 1986	1.841.373	27,72

Spese per il personale	valore complessivo	incidenza %
centro-nord 1985	6.341.102	35,52
" " 1986	6.658.648	34,97
Sud e isole 1985	3.005.263	50,12
" " 1986	3.158.384	47,55

(Per l'esercizio 1985 vedi prospetti II/96, II/87 e II/90 del volume degli allegati)

I dati sovraesposti ripropongono la caratteristica situazione già esaminata al momento dell'illustrazione dei dati relativi agli acquisti di beni e servizi, per cui gli amministratori comunali del centro-nord distribuiscono quasi in percentuali eguali le risorse finanziarie tra beni e servizi e personale; per i beni e servizi le percentuali del centro-nord, peraltro, sono abbastanza omogenee con quelle dell'area del sud, tenuto conto del più elevato livello delle spese correnti del centro-nord.

Tale sufficiente armonia di andamento, che si può riscontrare a livello nazionale per i beni e servizi, viene, invece, meno in relazione alle spese per il personale, perchè si può constatare un certo divario tra il 34,97% del centro-nord ed il 47,55% del sud ed isole con corrispondenti ripercussioni sulla consistenza della quota parte residuale rispetto al totale delle spese correnti nell'una e nell'altra area geografica.

A conclusione di questa sommaria illustrazione dei risultati della gestione dei Comuni per la spesa dei beni e servizi e del personale, si ritiene che la situazione che emerge sia, nelle connessioni tra le varie componenti della stessa, sinteticamente rappresentata nel prospetto II/163 del volume degli allegati.