

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PREMESSA

1. Sistema normativo e linee di tendenza.

La presente relazione è la settima che la Corte dei conti rassegna al Parlamento da quando, con la legge 26 febbraio 1982, n. 51, venne istituita la Sezione enti locali.

Trattasi della «relazione generale», forse quella di maggior rilievo che la Corte medesima annualmente produce in materia di finanza locale, ma non certo la sola avente ad oggetto le gestioni finanziarie delle province e dei comuni d'Italia, poichè altre sono fatte in corso d'anno su settori ritenuti di particolare interesse, o che dallo stesso Parlamento vengono specificamente richieste.

Sette anni non sono molti, nondimeno sono sufficienti per fare un breve bilancio sulle disposizioni normative che (in stratificazioni successive, invero non sempre ben coordinate tra loro), si sono succedute nel tempo.

Comunque, pur nella loro frammentarietà, esiste fra tali norme una comune linea di fondo che le lega insieme, sì che ciascuna di esse si pone quale presupposto delle altre che seguono, in una sorta di percorso accidentato, ma avente pur sempre una medesima logica: la razionalizzazione della finanza locale da realizzarsi tenendo fermo un sostanziale rapporto di compatibilità con la finanza pubblica generale.

Ora, per spiegarsi la «ratio» delle ultime disposizioni normative, non può prescindersi dall'esaminare quelle precedenti, in un gioco di pezzi a incastro, senza soluzione di continuità.

Per avere un quadro di riferimento certo e sistematico del problema che ne occupa, occorre partire da alcune tappe fondamentali che hanno rappresentato momenti significativi nell'evoluzione normativa del settore di specie.

E ciò perché tali tappe costituiscono i presupposti logici dai quali ha preso l'avvio la più recente azione del legislatore.

Ovviamente, non si tratta di tracciare un «excursus» storico completo delle norme - che del resto è già stato fatto nelle relazioni degli anni trascorsi - tuttavia, si rende necessario individuare le principali linee di tendenza che il Parlamento ha coerentemente seguito prima di giungere all'emanazione degli ultimi provvedimenti legislativi, e precisamente:

a) legge 24 dicembre 1988, n. 541 (finanziaria 1989);

b) decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65 - Disposizioni in materia di finanza pubblica - convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1989, n. 155;

c) decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66 - Disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144.

Come è noto, l'articolo 119 della Costituzione sancisce, tra l'altro, il coordinamento della finanza delle province e dei comuni con quella dello Stato, attraverso provvedimenti di legislazione ordinaria.

Nell'esercizio di siffatta attività normativa di coordinamento, il Parlamento non può non tenere conto dell'altro postulato, costituzionalmente affermato nei principi

fondamentali (e specificamente contenuto nel precedente articolo 5), secondo cui «La Repubblica ...», non solo ... «riconosce e promuove le autonomie locali ...», ma ... «adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Esiste, pertanto, la necessità di consentire che gli enti locali esercitino la loro autonomia nello svolgimento delle funzioni di loro spettanza e, tra queste, primario rilievo assume la potestà tributaria.

Orbene, negli anni settanta l'esercizio di quest'ultima potestà risultava molto ridotto, essendo stato accordato allo Stato il potere di determinare il numero e la tipologia dei tributi e di provvedere direttamente all'esplicazione di quasi tutte le diverse sequenze attraverso le quali di solito si svolgono i procedimenti sfocianti nella riscossione dei tributi stessi. Ciò avveniva a seguito della riforma del sistema tributario, iniziata con la legge 9 ottobre 1971, n. 825.

Con il D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638, lo Stato, però, provvedeva all'inserimento nel proprio bilancio di somme, da attribuire agli enti locali, per un importo quasi corrispondente a quello dei tributi da questi riscossi nel 1972.

Lo Stato, quindi, veniva ad assumere un ruolo di distributore, fra i diversi enti, di una parte del reddito nazionale.

Correlativamente, sotto il profilo contabile, si assisteva quasi ad una trasformazione del bilancio statale in una sorta di bilancio nazionale.

Ridotta, così, di fatto, l'autonomia finanziaria degli enti locali, sorgeva il problema della determinazione dei criteri in base ai quali attribuire i fondi necessari al loro funzionamento.

In un primo momento (fino al 1977) era privilegiato il criterio del fabbisogno, nell'erroneo presupposto che quest'ultimo potesse desumersi dalla «spesa storica».

Scaturiva come conseguenza una crescita della spesa degli enti - avvenuta, soprattutto, mediante il ricorso, da parte di questi ultimi, al mercato finanziario, con accensione di mutui pluriennali - e una marcata sperequazione nei trasferimenti.

Una tale situazione non poteva durare a lungo senza incidere negativamente su tutta la finanza pubblica e, quindi, sull'intera economia nazionale.

Una volta, infatti, che le spese degli enti pubblici locali fossero state da questi ultimi ritenute sganciate dai vincoli derivanti dalla necessaria correlazione con le entrate proprie, sarebbe stato difficile porre un freno al loro incremento.

Siffatta situazione veniva in parte «sanata» con la emanazione dei due decreti d'urgenza (regolarmente convertiti in legge) n. 2 e n. 946, rispettivamente, del 17 gennaio e del 29 dicembre 1977 (cosiddetti decreti Stammati), i quali, oltre a porre dei limiti contenitivi all'attività gestoria degli enti, trasferivano allo Stato i mutui autorizzati fino a tutto il 1977. Da tale data si affermava un nuovo ciclo legislativo, che, iniziato l'anno prima con l'emanazione della legge n. 335 del 19 maggio - recante disposizioni sul bilancio e la contabilità delle regioni - determinava una svolta decisiva nell'assetto normativo

concernente la finanza pubblica, la quale trovava nella legge 5 agosto 1978, n. 468 - contenente la riforma della contabilità di Stato in materia di bilancio - e nel D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 - recante disposizioni per il coordinamento della contabilità dei comuni e delle province con quella delle regioni e con quella dello Stato - le colonne portanti del nuovo sistema.

Negli anni successivi (i primi anni ottanta) si assisteva all'inizio di un nuovo «trend», avente quali momenti qualificanti:

- un graduale recupero delle entrate proprie da parte di province e comuni;
- il superamento del criterio della «spesa storica» per il finanziamento degli enti;
- la considerazione di una diversa espansione delle spese per beni e servizi, utilizzando quale parametro di riferimento il prodotto interno nazionale lordo per gli enti finanziariamente meno dotati ed il tasso di svalutazione monetaria per gli altri;
- la previsione di trasferimenti aggiuntivi a carico di fondi perequativi;
- la predeterminazione di un limite massimo di risorse statali spendibili in ambito locale;
- una maggiore responsabilizzazione degli amministratori di province e comuni nell'adempimento dei loro compiti istituzionali. La connotazione più saliente del nuovo «trend» era una più accentuata considerazione dell'autonomia dell'ente locale, al quale si demandava il compito di concorrere alla realizzazione del proprio equilibrio finanziario attraverso manovre economiche - sia pure d'incidenza limitata - da esercitarsi all'interno della gestione, soprattutto mediante l'esercizio - in ambiti invero non molto ampi - della capacità impositiva, con riguardo a imposte, tasse e prezzi pubblici dei servizi.

In tale contesto veniva ad assumere un nuovo ruolo pure la Corte dei conti, alla quale - con la legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modificazioni - era attribuito, fra l'altro, il compito di riferire annualmente al Parlamento «i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti» locali con più di 8.000 abitanti.

In sostanza, alla Corte veniva commessa anche la funzione di verificare come le gestioni fossero condotte ed i motivi per i quali talune di esse esponessero spese maggiori di quelle che si riscontravano in altre. L'attenzione, comunque, veniva da questa indirizzata principalmente all'accertamento di debiti fuori bilancio, di passività pregresse e di disavanzi di amministrazione. Le relative comunicazioni annuali della Corte evidenziavano, quindi, all'organo rappresentativo della comunità nazionale le diverse condizioni in cui versavano le gestioni finanziarie, ponevano in evidenza le disfunzioni riscontrate e suggerivano i possibili rimedi.

Per parte sua, il Parlamento, con due diversi provvedimenti legislativi (legge 9 agosto 1986, n. 488, e legge 29 ottobre 1987, n. 440) interveniva ancora nella materia «de qua» per scongiurare il pericolo del possibile ripetersi della medesima situazione che si era verificata nel 1977 quando, cioè, lo Stato si era dovuto accollare i debiti degli enti. Era, quindi, il timore del riesplodere del cosiddetto «sommerso» che induceva il legislatore a far sì che gli enti stessi attivassero meccanismi amministrativi di riequilibrio della gestione finanziaria (articolo 1 bis della cennata legge n. 488); non solo, ma il legislatore medesimo con l'articolo 28 della citata legge n. 440 - modificativo dell'articolo 13 della precedente legge n. 51 del

1982 - ampliava le funzioni già attribuite in materia alla Corte, commettendole anche il compito di esaminare «in ogni caso» le gestioni di «tutti» gli enti (quindi non solamente di quelli con più di ottomila abitanti), i cui consuntivi si fossero chiusi in disavanzo o avessero recato l'indicazione di debiti fuori bilancio. In sostanza, tali ultime norme - peraltro facenti sistema con quelle emanate negli anni precedenti - si muovevano (e si muovono) per la soluzione del problema - soluzione ormai divenuta prioritaria e non più procrastinabile - relativo alla razionalizzazione e al riequilibrio delle gestioni.

L'altro nodo cruciale - di natura politica, oltre che giuridica e finanziaria - concernente il recupero dell'autonomia impositiva da parte degli enti locali, non veniva ancora sciolto. Circa la prima delle due divise questioni, il legislatore vi provvedeva - come già prima accennato - con l'articolo 1 bis della più volte citata legge n. 488 del 1986. Infatti, con le disposizioni in esso contenute veniva non solo ribadito l'obbligo del pareggio del bilancio, ma il bilancio stesso acquistava effettività ed equilibrio; elementi tutti che avrebbero dovuto essere preservati con continuità in ogni settore della gestione. Questa, pertanto, avrebbe dovuto essere svolta con assoluta trasparenza, anche verificando le sue risultanze, momento per momento, per accertare la costanza dell'equilibrio (finanziario ed economico), e provvedendo altresì all'eliminazione (ove vi fossero) dei debiti fuori bilancio in un arco di tempo limitato (tre esercizi).

Per quanto riguardava la seconda questione - relativa all'autonomia impositiva - la tensione iniziale del legislatore subiva provvisoriamente una leggera ricaduta. Forse per motivi di politica generale, o forse perché più cogente si palesava la necessità di provvedere prima all'apprestamento dei presupposti normativi per il riequilibrio delle gestioni.

Sta di fatto, comunque, che tutti i tentativi volti all'introduzione di un tributo locale di carattere complessivo (come la cosiddetta TASCO) non trovavano una positiva conclusione, per cui rimaneva insoddisfatta l'esigenza di dare un più adeguato contenuto all'articolo 5 della Costituzione e, quindi, di accordare agli enti locali un più elevato grado di autonomia.

Tale era, per grandi linee, lo stato della normativa fino al dicembre scorso.

Ma con la legge finanziaria 1989 e, soprattutto, con i decreti-legge n. 65 e n. 66 - prima citati - pare che il legislatore abbia voluto non solo avviare a soluzione il problema relativo all'autonomia impositiva degli enti locali, ma si sia anche determinato a intervenire incisivamente sull'assetto normativo disciplinante le gestioni finanziarie, completando - salva la verifica futura sull'operatività delle norme stesse - la manovra iniziata con l'articolo 1 bis.

Trattasi di innovazioni di grande momento, in relazione alle quali si ha ragione di ritenere che costituiscano, pur nella continuità delle direttrici di fondo già palesate nel passato, una svolta fondamentale nell'evoluzione della disciplina sulla finanza locale.

In breve, tali innovazioni possono così essere riassunte.

Per quanto riguarda la legge finanziaria per il 1989, essa si discosta, per la sua nuova impostazione, dagli stilemi usati negli anni passati, in quanto a differenza delle precedenti si limita a tracciare soltanto le linee essenziali in cui deve articolarsi la manovra economica, lasciando ad altri specifici provvedimenti legislativi di accompagnamento la disciplina dei diversi settori d'intervento.

Trattasi di un nuovo orientamento che, rispetto al passato, si appalesa più coerente con le finalità ispiratrici della legge 5 agosto 1978, n. 468.

Più incisive comunque sono le novità introdotte dai decreti- legge n. 65 e n. 66, più volte citati.

Il primo - recante disposizioni in materia di finanza pubblica - contiene alcune norme che interessano particolarmente la finanza locale. Come l'articolo 4 - ad esempio - il quale, nel dettare la disciplina per l'accensione e l'utilizzazione di mutui, contiene, all'ottavo comma, una disposizione di deroga - rispetto ai limiti di carattere generale - per quanto concerne, fra l'altro, i settori relativi all'edilizia scolastica e a quella giudiziaria. Non minore importanza ha l'articolo 6 del medesimo decreto-legge, il quale, al primo comma, introduce una disposizione che costituisce principio fondamentale della legge contabile.

In sostanza, è affermato che «nel primo semestre di ciascun esercizio le amministrazioni e gli enti del settore pubblico allargato possono assumere impegni di spese correnti, in termini di competenza a carico dei singoli capitoli del bilancio di previsione, in misura non superiore al 50% dello stanziamento previsto. Non soggiacciono a detta limitazione gli impegni il cui pagamento deve necessariamente avvenire a scadenze determinate in virtù di legge, di accordi internazionali o comunitari nonché di contratti o convenzioni, e tutti i casi in cui le modalità di esecuzione della spesa risultino in contrasto con il principio di cui al presente comma. Nel suddetto limite massimo del 50% sono compresi gli impegni formalmente assunti negli esercizi precedenti, in forza di disposizioni legislative o regolamentari a carico dell'esercizio stesso».

Il secondo decreto-legge (n. 66), ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di conferire autonomia impositiva ai comuni, istituisce una «imposta comunale per l'esercizio di imprese e di arti e professioni».

L'introduzione di tale imposta (Titolo I), se da un lato meglio adegua il vigente ordinamento giuridico ai principi contenuti nell'articolo 5 della Costituzione, dall'altro si pone pure come elemento accentuativo della responsabilizzazione degli amministratori locali.

Particolare rilievo assumono le norme contenute nel titolo IV dello stesso decreto legge, le quali si occupano del risanamento finanziario delle gestioni locali.

Trattasi di disposizioni normative (articolo 23 e seguenti) che completano il disegno dell'articolo 1 bis della legge n. 488; esse si pongono come norme di chiusura per quanto riguarda le amministrazioni locali che - presentando disavanzi di amministrazione e/o debiti fuori bilancio - non abbiano applicato la procedura prevista dallo stesso articolo 1 bis.

Infatti, a tali enti è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti dalla legge; anzi, le delibere eventualmente assunte sono nulle.

Per tutti gli enti, comunque, vale il principio secondo il quale l'effettuazione di qualsiasi spesa è consentita esclusivamente se sussistono la deliberazione autorizzativa nelle forme previste dalla legge, e dichiarata esecutiva, nonché l'impegno contabile registrato dal ragioniere o dal segretario, ove non esista il ragioniere, sul competente capitolo del bilancio di previsione, da comunicare ai terzi interessati. In difetto, e qualora vi sia stata acquisizione di beni o servizi, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della

controprestazione e per ogni altro effetto di legge, tra il privato fornitore e l'amministratore o il funzionario che abbiano consentito le forniture.

I debiti fuori bilancio devono essere accertati e, quindi, riconosciuti dagli enti mediante apposita deliberazione, da adottarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge. In tale deliberazione devono altresì essere indicati i mezzi di copertura e stanziati in bilancio i relativi fondi.

L'articolo 25 del decreto-legge in questione si occupa in particolare degli enti locali dissestati e della mobilità del personale.

Il dissesto si ha qualora gli enti si trovino in condizioni tali da non poter garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari ed indispensabili.

Verificandosi tale ipotesi, il medesimo articolo 25 prevede la redazione di un piano di risanamento finanziario per provvedere alla copertura delle passività già esistenti e per assicurare, in via permanente, condizioni di equilibrio della gestione. Siffatto piano - per la cui elaborazione sono prescritte dettagliatamente le singole sequenze da osservare - è istruito dalla commissione di ricerca per la finanza locale presso il Ministero dell'interno, ed è approvato con decreto del Ministro.

Nell'eventualità che dopo la sua approvazione dovessero ricostituirsi disavanzi di amministrazione e/o debiti fuori bilancio, è previsto (dodicesimo comma) il rinvio al giudizio della Corte dei conti dei fatti di gestione che hanno determinato i nuovi squilibri e l'accertamento delle relative responsabilità, con tutti gli effetti conseguenti.

Il comma successivo (n. 13) prescrive che i debiti fuori bilancio, «il cui riconoscimento non viene ritenuto legittimo», sono posti a carico dei soggetti che ne hanno disposto l'esecuzione, senza oneri per l'ente; spetta al consiglio «comunale» individuare i responsabili ed esperire le procedure per la copertura da parte degli stessi di ogni onere addebitato all'ente. La disposizione contenuta nel tredicesimo comma, che pone a carico del solo consiglio comunale una serie di adempimenti - che precedono l'eventuale intervento del Ministro dell'interno - non sembra possa coerentemente armonizzarsi con tutte le altre del medesimo plesso normativo, che sono invece riferite tanto ai comuni quanto alle province, senza discriminazione alcuna.

Dalle norme succintamente sopra indicate è dato cogliere l'importanza delle innovazioni recate dal decreto-legge n. 66 e degli effetti che da esso il legislatore si attende.

Tali norme, in una con l'impatto che avranno avuto nella realtà locale, saranno esaminate specificamente in occasione della relazione per l'anno 1989.

2. Attuazione del piano delle rilevazioni.

Il contenuto del piano delle rilevazioni è stato determinato in base alle norme sulla gestione finanziaria e l'attività amministrativa degli enti locali e sulla base delle esperienze realizzate nello svolgimento della funzione annualmente programmata.

Come già esposto nella deliberazione n. 5 del 24 luglio 1987, le finalità che la disciplina normativa indica espressamente, o che costituiscono ragione delle sue statuizioni, riflettono i risultati di gestione e di attività che sono oggetto delle valutazioni della Corte e sono rimaste immutate nell'esercizio 1987.

Conseguentemente sono stati precisati metodi e strumenti idonei a valutare i comportamenti degli enti secondo canoni individuati in base a regole normative e agli scopi che hanno dettato le regole stesse insieme con i principi di buona amministrazione. Nella vigenza attuale del testo di cui all'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786 (legge 26 febbraio 1982, n. 51), alla Corte resta assegnato l'apposito esame della gestione di tutti gli enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo o rechino l'indicazione dei debiti fuori bilancio.

Sotto tale profilo la Corte ha esaminato i detti consuntivi secondo un piano di coerenza con la più recente normativa e secondo un'ottica di priorità nel quadro dell'attività della Sezione che consentisse di cogliere i problemi effettivi delle gestioni locali.

È noto che i debiti fuori bilancio di comuni e province sono costituiti dalle somme di danaro che devono essere pagate dagli enti locali per l'adempimento di obbligazioni valide secondo la legge, ma contratte senza l'adozione dell'atto di impegno contabile. Quando la regolazione contabile avviene in un esercizio successivo a quello in cui i debiti fuori bilancio sono sorti, le relative somme rientrano nel novero delle passività pregresse.

Il problema sorge in quanto, in presenza di questi debiti, la lettura del bilancio non fa comprendere correttamente la realtà della gestione e i risultati effettivi da essa prodotti, mentre nella gestione di competenza sussiste l'obbligo del pareggio finanziario effettivo che si realizza incidendo sulle previsioni in base all'osservazione della loro pratica attuazione, non con aggiustamenti formali, ma con attente variazioni che possono determinare modifiche a scelte già fatte, per garantire che le entrate correnti e in conto capitale prestino sostanziale copertura alle spese relative.

L'obbligo di riequilibrare le gestioni concluse sorge nei casi in cui il consuntivo indichi un disavanzo o comunque la presenza di debiti fuori bilancio, considerati come sintomatici di uno squilibrio gestionale.

La Sezione ha ritenuto di prendere in considerazione tutti i conti al 31 dicembre 1986 dei comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti e delle province che risultassero comunque pervenuti. Si è attivato un esame sulla base delle dichiarazioni dei debiti sottoscritte dagli amministratori responsabili dell'ente o dalla deliberazione di riequilibrio, o di quella di approvazione del conto consuntivo, o del certificato dello stesso conto 1986, o di un modello predisposto dalla Sezione.

Sono risultati pervenuti i consuntivi delle 92 province italiane e di 1.205 comuni, mentre non sono pervenuti i conti di 25 comuni delle classi demografiche 5^a, 6^a e 7^a ubicati:

- 23 nell'area meridionale ed insulare;
- 2 in quella centro-settentrionale.

Elementi obiettivi di presumibili patologie sono stati riscontrati in 708 conti dei quali: 564 presentano debiti fuori bilancio, e 43 soltanto disavanzo di amministrazione e 107 debiti fuori bilancio e disavanzo di amministrazione.

Il risultato complessivo desunto attraverso attente elaborazioni di dati sovente disomogenei, mostra che i debiti fuori bilancio assommano a 1.066.164 milioni e il disavanzo di amministrazione effettivo si attesta su 881.031 milioni.

Nel centro-nord il disavanzo di amministrazione effettivo è inferiore all'importo dei debiti fuori bilancio, dei quali rappresenta il 64,18%, al sud e nelle isole, invece, il disavanzo di amministrazione effettivo supera i debiti fuori bilancio del 2,71%.

La Sezione ha poi cercato di individuare, rispetto al disavanzo di amministrazione effettivo (881.031 milioni), il fabbisogno al 31 dicembre 1986 per riequilibrare tutte le gestioni dei comuni e delle province prese in considerazione, con l'avvertenza che l'eliminazione dello squilibrio comporta il riequilibrio della gestione oltrechè l'apporto finanziario occorrente.

Dalla valutazione del debito complessivo possono essere esclusi 1.494 milioni per 23 enti in relazione a conti giudicati in sostanziale equilibrio. Del pari, si è ritenuto di escludere dal disavanzo di amministrazione effettivo la somma di 218.795 milioni relativi a 174 enti i cui conti consuntivi mostrano difficoltà superabili.

Ne risulta che il disavanzo di amministrazione effettivo che, a giudizio della Sezione, difficilmente potrebbe trovare autonomo finanziamento nelle gestioni che lo esprimono, può essere circoscritto a 660.742 milioni in relazione ai 195 enti valutati in situazione di grave squilibrio.

In tali enti i debiti fuori bilancio sono inferiori all'importo del disavanzo effettivo; ciò in quanto coesistono in questi conti debiti fuori bilancio con disavanzo di amministrazione la cui somma algebrica, unita a quella dei residui passivi perenti, determina un disavanzo di amministrazione effettivo superiore ai debiti fuori bilancio.

Esistono infine casi di conti in cui vi è un avanzo di amministrazione che, al lordo di residui passivi perenti e debiti fuori bilancio, non appare coerente con la realtà della gestione e induce a supporre l'esistenza di due contabilità delle quali l'una non è veritiera.

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

3.1 Enti inadempienti.

In ordine alla presentazione del conto consuntivo relativo al 1987 entro la data del 30 giugno 1989, non hanno trasmesso alcun documento i seguenti enti, ripartiti per regione:

PIEMONTE

Alessandria, Grugliasco (TO), San Mauro Torinese (TO), Varallo (VC).

LOMBARDIA

Clusone (BG), Nembro (BG), Ponte San Pietro (BG), Ghedi (BS), Lonato (BS), Nave (BS), Ospitaletto (BS), Rovato (BS), Lurate Caccivio (CO), Mariano Comense (CO), Castelleone (CR), Soresina (CR), Mantova, Agrate Brianza (MI), Besana in Brianza (MI), Carate Brianza (MI), Cassina de' Pecchi (MI), Cerro Maggiore (MI), Cesano Maderno (MI), Desio (MI), Nerviano (MI), Paderno Dugnano (MI), Pieve Emanuele (MI), Sant'Angelo Lodigiano (MI), Sedriano (MI), Senago (MI), Varedo (MI).

VENETO

Cortina d'Ampezzo (BL), San Martino di Lupari (PD), Carbonera (TV), Camponogara (VE), Dolo (VE), Martellago (VE), Musile di Piave (VE), Scorzè (VE), Legnago (VR), Pescantina (VR), Cassola (VI), Cornedo Vicentino (VI), Torre di Quartesolo (VI).

LIGURIA

Recco (GE), Bordighera (IM), Imperia, Ventimiglia (IM).

TOSCANA

Portoferraio (LI), Carrara (MS), Fivizzano (MS), Montignoso (MS), Pontremoli (MS).

LAZIO

Alatri (FR), Frosinone, Isola del Liri (FR), Sora (FR), Aprilia (LT), Fondi (LT), Pontinia (LT), Sezze (LT), Terracina (LT), Fara in Sabina (RI), Anzio (RM), Ardea (RM), Artena (RM), Bracciano (RM), Cerveteri (RM), Colleferro (RM), Marino (RM), Mentana (RM), Monterotondo (RM), Nettuno (RM), Rocca di Papa (RM), Santa Marinella (RM), Segni (RM), Tivoli (RM), Civita Castellana (VT), Vetralla (VT), Viterbo.

UMBRIA

Assisi (PG), Foligno (PG), Amelia (TR), Orvieto (TR).

MARCHE

Provincia di Ascoli Piceno, Grottammare (AP), S.Benedetto del Tronto (AP), Civitanova Marche (MC).

ABRUZZO

Città di Sant'Angelo (PE), Penne (PE), Spoltore (PE), Giulianova (TE), Montorio al Vomano (TE), Pineto (TE).

MOLISE

Venafro (IS).

CAMPANIA

Atripalda (AV), Avellino, Cervinara (AV), Mirabella Eclano (AV), Sant'Agata de' Goti (BN), Aversa (CE), Capua (CE), Casagiove (CE), Casal di Principe (CE), Frignano (CE), Lusciano (CE), Macerata Campania (CE), Orta di Atella (CE), Parete (CE), San Cipriano di Aversa (CE), San Felice a Cancelli (CE), San Marcellino (CE), San Nicola la Strada (CE), Santa Maria a Vico (CE), Sant'Arpino (CE), Sessa Aurunca (CE), Afragola (NA), Caivano (NA), Cardito (NA), Casandrino (NA), Casoria (NA), Frattamaggiore (NA), Frattaminore (NA), Giugliano in Campania (NA), Gragnano (NA), Ischia (NA), Marigliano (NA), Melito di Napoli (NA), Nola (NA), Pomigliano d'Arco (NA), Portici

(NA), Procida (NA), Quarto (NA), San Giuseppe Vesuviano (NA), Santa Maria la Carità (NA), Sant'Antimo (NA), Sant'Antonio Abate (NA), Saviano (NA), Villaricca (NA), Battipaglia (SA), Capaccio (SA), Fisciano (SA), Mercato San Severino (SA), Montecorvino Rovella (SA), Nocera Inferiore (SA), Pontecagnano Faiano (SA), San Marzano sul Sarno (SA), Sarno (SA), Scafati (SA), Vietri sul Mare (SA).

PUGLIA

Alberobello (BA), Barletta (BA), Castellana Grotte (BA), Grumo Appula (BA), Minervino Murge (BA), Mola di Bari (BA), Palo del Colle (BA), Polignano a mare (BA), Erchie (BA), Latiano (BA), Cagnano Varano (FG), Lucera (FG), Manfredonia (FG), San Ferdinando di Puglia (FG), San Marco in Lamis (FG), Sannicandro Garganico (FG), Torremaggiore (FG), Trinitapoli (FG), Vico del Gargano (FG), Campi Salentina (LE), Carmiano (LE), Casarano (LE), Galatone (LE), Novoli (LE), Ruffano (LE), Squinzano (LE), Surbo (LE), Taviano (LE), Ugento (LE), Veglie (LE), Castellaneta (TA), Laterza (TA), San Marzano di San Giuseppe (TA), Taranto.

BASILICATA

Bernalda (MT), Montescaglioso (MT), Lavello (PZ), Rionero in Vulture (PZ).

CALABRIA

Catanzaro , Cirò Marina (CZ), Crotone (CZ), Cutro (CZ), Filadelfia (CZ), Isola di Capo Rizzuto (CZ), Lamezia Terme (CZ), Mesoraca (CZ), Pizzo (CZ), Soverato (CZ), Vibo Valentia (CZ), Acri (CS), Cassano allo Ionio (CS), Cetraro (CS), Corigliano Calabro (CS), Cosenza, Luzzi (CS), San Giovanni in Fiore (CS), Caulonia (RC), Rosarno (RC).

SICILIA

Casteltermeni (AG), Favara (AG), Naro (AG), Palma di Montechiaro (AG), Porto Empedocle (AG), Racalmuto (AG), Raffadali (AG), Ravanusa (AG), Ribera (AG), San Giovanni Gemini (AG), Belpasso (CT), Biancavila (CT), Bronte (CT), Catania, Gravina di Catania (CT), Mirabella Imbaccari (CT), Misterbianco (CT), Paternò (CT), San Gregorio di Catania (CT), Scordia (CT), Vizzini (CT), Barrafranca (EN), Leonforte (EN), Piazza Armerina (EN), Pietraperzia (EN), Troina (EN), Barcellona Pozzo di Gotto (ME), Giardini-Naxos (ME), Milazzo (ME), Taormina (ME), Cefalù (PA), Cinisi (PA), Gangi (PA), Monreale (PA), Partinico (PA), San Giuseppe Jato (PA), Terrasini (PA), Modica (RG), Augusta (SR), Avola (SR), Noto (SR), Castelvetro (TP), Erice (TP), Paceco (TP).

SARDEGNA

Capoterra (CA), San Gavino Monreale (CA), Sant'Antioco (CA), Sestu (CA), Villacidro (CA), Siniscola (NU), Cabras (OR), Terralba (OR), Ittiri (SS), La Maddalena (SS), Olbia (SS), Porto Torres (SS), Sorso (SS), Tempio Pausania (SS).

3.2 Enti che hanno prodotto documentazione sostitutiva provvisoria.

Secondo quanto postulato con delibera n. 688 del 20 settembre 1988 della Sezione, hanno presentato il conto consuntivo deliberato dal consiglio provinciale o comunale, ma non ancora favorevolmente esaminato dall'organo regionale di controllo i seguenti enti:

PIEMONTE

Carmagnola (TO), Caselle Torinese (TO), Castellamonte (TO), Chieri (TO), Gassino Torinese (TO).

LOMBARDIA

Carpenedolo (BS), Palazzolo sull'Oglio (BS), Viadana (MN), Abbiategrasso (MI), Arcore (MI), Arluno (MI), Bollate (MI), Bresso (MI), Brugherio (MI), Busto Garolfo (MI), Canegrate (MI), Carugate (MI), Cesate (MI), Cormano (MI), Inzago (MI), Lainate (MI), Lentate sul Seveso (MI), Milano, Nova Milanese (MI), Opera (MI), Segrate (MI), Trezzo sull'Adda (MI), Villasanta (MI), Castellanza (VA), Samarate (VA), Saronno (VA), Sesto Calende (VA).

TRENTINO ALTO ADIGE

Trento.

VENETO

Abano Terme (PD), Cadoneghe (PD), Conselve (PD), Trebaseleghe (PD), Badia Polesine (RO), Lendinara (RO), Porto Tolle (RO), Rovigo, Conegliano (TV), Mogliano Veneto (TV), Montebelluna (TV), Pieve di Soligo (TV), San Biagio di Callalta (TV), Susegana (TV), Treviso, Volpago del Montello (TV), provincia di Venezia, Chioggia (VE), Concordia Sagittaria (VE), Eraclea (VE), Salzano (VE), Santo Stino di Livenza (VE), Grezzana (VR), San Pietro in Cariano (VR), Sommacampagna (VR), Chiampo (VI), Montecchio Maggiore (VI), Romano D'Ezzelino (VI), Thiene (VI), Valdagno (VI).

FRIULI

Gorizia, Grado (GO), Pordenone, Sacile (PN), provincia di Trieste, Muggia (TS), Udine.

LIGURIA

Chiavari (GE), Genova, San Remo (IM), Taggia (IM), provincia di La Spezia, Arcola (SP), Sarzana (SP), Albenga (SV), Albisola Superiore (SV), Pietra Ligure (SV), Savona, Vado Ligure (SV).

EMILIA ROMAGNA

Provincia di Bologna, Bologna, Crevalcore (BO), Imola (BO), Molinella (BO), San Lazzaro di Savena (BO), San Pietro in Casale (BO), provincia di Ferrara, Codigoro (FE), Comacchio (FE), Cattolica (FO), Forlì, Gambettola (FO), Riccione (FO), provincia di Modena, Carpi (MO), Castelfranco Emilia (MO), Fiorano Modenese (MO), Nonantola (MO), Novi di Modena (MO), Pavullo nel Frignano (MO), San Felice sul Panaro (MO), Sassuolo (MO), Soliera (MO), provincia di Parma, Noceto (PR), provincia di Piacenza,

provincia di Ravenna, Cervia (RA), Conselice (RA), Lugo (RA), Ravenna, Russi (RA), provincia di Reggio Emilia, Castelnuovo nè Monti (RE), Quattro Castella (RE), Reggio Emilia.

TOSCANA

Arezzo, Bucine (AR), Castiglion Fiorentino (AR), San Giovanni Valdarno, (AR), Barberino di Mugello (FI), Calenzano (FI), Fucecchio (FI), Greve in Chianti (FI), Lastra a Signa (FI), Montespertoli (FI), Pontassieve (FI), Reggello (FI), Scandicci (FI), Sesto Fiorentino (FI), Follonica (GR), Massa Marittima (GR), Orbetello (GR), Roccastrada (GR), Collesalveti (LI), Piombino (LI), Rosignano Marittima (LI), Bagni di Lucca (LU), Camaiore (LU), Forte dei Marmi (LU), Massarosa (LU), Pietrasanta (LU), Viareggio (LU), Aulla (MS), Cascina (PI), Pisa, Pontedera (PI), San Giuliano Terme (PI), Santa Croce sull'Arno (PI), Vecchiano (PI), Agliana (PT), Monsummano Terme (PT), Montale (PT), Montecatini Terme (PT), San Marcello Pistoiese (PT), provincia di Siena, Chiusi (SI), Montepulciano (SI).

LAZIO

Provincia di Frosinone, Anagni (FR), Boville Ernica (FR), Minturno (LT), Priverno (LT), provincia di Rieti, Rieti, provincia di Roma, Ciampino (RM), Civitavecchia (RM), Frascati (RM), Genzano di Roma (RM), Velletri (RM), Montefiascone (VT).

UMBRIA

Provincia di Perugia, Gualdo Tadino (PG), Gubbio (PG), Perugia, Spoleto (PG), Todi (PG), Umbertide (PG).

MARCHE

Porto S. Elpidio (AP), Macerata, Recanati (MC), Treia (MC), Cagli (PS), Fossombrone (PS).

ABRUZZO

Atessa (CH), Chieti, Vasto (CH), provincia di L'Aquila, L'Aquila, Sulmona (AQ), Montesilvano (PE), Alba Adriatica (TE), Martinsicuro (TE), Roseto degli Abruzzi (TE), Silvi (TE), Teramo.

MOLISE

Campobasso.

CAMPANIA

Carinola (CE), Marcianise (CE), Piedimonte Matese (CE), Acerra (NA), Boscoreale (NA), Boscotrecase (NA), Brusciano (NA), Casavatore (NA), Castellammare di Stabia (NA), Cercola (NA), Forio (NA), Grumo Nevano (NA), Massa Lubrense (NA), Monte di

Procida (NA), Mugnano di Napoli (NA), Napoli, Ottaviano (NA), Piano di Sorrento (NA), Poggiomarino (NA), Pompei (NA), Pozzuoli (NA), Sorrento (NA), Torre Annunziata (NA), Torre del Greco (NA), Volla (NA), Baronissi (SA), Salerno.

PUGLIA

Casamassima (BA), Locorotondo (BA), Monopoli (BA), Noci (BA), Noicattaro (BA), Ruvo di Puglia (BA), Trani (BA), Fasano (BR), Ostuni (BR), Torre Santa Susanna (BR), Cerignola (FG), Monte Sant'Angelo (FG), San Giovanni Rotondo (FG), Vieste (FG), Cutrofiano (LE), Gallipoli (LE), Leverano (LE), Maglie (LE), Parabita (LE), Provincia di Taranto, Pulsano (TA).

BASILICATA

Avigliano (PZ), Potenza.

CALABRIA

Petilia Policastro (CZ), Amantea (CS), Castrovillari (CS), Montalto Uffugo (CS), Bagnara Calabria (RC), Palmi (RC), Polistena (RC), Villa San Giovanni (RC).

SICILIA

Provincia di Agrigento, Aragona (AG), Campobello di Licata (AG), Canicatti (AG), Menfi (AG), Sciacca (AG), Caltanissetta, Mussomeli (CL), Niscemi (CL), San Cataldo (CL), Santa Caterina Villarmosa (CL), provincia di Catania, Aci Caena (CT), Acireale (CT), Caltagirone (CT), Giarre (CT), Mascali (CT), Militello in Val Catania (CT), Palagonia (CT), Randazzo (CT), San Giovanni La Punta (CT), Sant'Agata Li Battiati (CT), Enna, Nicosia (EN), Lipari (ME), provincia di Palermo, Belmonte Mezzagno (PA), Caccamo (PA), Castelbuono (PA), Misilmeri (PA), Chiaramonte Gulfi (RG), Comiso (RG), Pozzallo (RG), Scicli (RG), provincia di Siracusa, Lentini (SR), Melilli (SR), Pachino (SR), Priolo Gargallo (SR), Siracusa, Calatafimi (TP), Castellammare del Golfo (TP), Mazara del Vallo (TP), Partanna (TP), Valderice (TP).

SARDEGNA

Quartu Sant'Elena (CA), Selargius (CA), Oristano.

Hanno presentato lo schema di conto consuntivo deliberato dalla giunta provinciale o comunale i seguenti enti:

VALLE D'AOSTA

Aosta.

LOMBARDIA

Chiari (BS).

VENETO

Spinea (VE), Bussolengo (VR), Isola della Scala (VR), Negrar (VR), San Bonifacio (VR), Villafranca di Verona (VR), Rosà (VI).

LAZIO

Ceprano (FR), Pontecorvo (FR).

UMBRIA

Castiglione del Lago (PG) MARCHE Loreto (AN).

ABRUZZO

Celano (AQ).

MOLISE

Termoli (CB), Provincia di Isernia.

CAMPANIA

Provincia di Caserta, Maddaloni (CE), Provincia di Napoli, Provincia di Salerno, Castel S. Giorgio (SA).

PUGLIA

Bitetto (BA), Galatina (LE), Ginosola (TA), San Giorgio Jonico (TA).

BASILICATA

Provincia di Matera.

CALABRIA

Provincia di Catanzaro, Paola (CS).

SICILIA

Agrigento, Aci Castello (CT) Grammichele (CT), Ragusa, Palazzolo Acreide (SR).

SARDEGNA

Cagliari, Sanluri (CA), Nuoro.

Hanno presentato lo schema di conto consuntivo predisposto dagli uffici per l'esame della giunta, i seguenti enti:

PIEMONTE

Asti.

LOMBARDIA

Salò (BS), Biassono (MI).

VENETO

Peschiera del Garda (VR).

EMILIA ROMAGNA

Finale Emilia (MO).

LAZIO

Ceccano (FR), Cisterna di Latina (LT), Guidonia Montecelio (RM), Roma.

UMBRIA

Marsciano (PG).

MARCHE

Fermo (AP), Montegranaro (AP).

MOLISE

Isernia.

CAMPANIA

Mondragone (CE), Agropoli (SA), Cava dè Tirreni (SA), Eboli (SA), Pagani (SA).

PUGLIA

Terlizzi (BA), Ceglie Messapico (BR), Lecce.

BASILICATA

Venosa (PZ).

CALABRIA

Belvedere Marittimo (CS), Cariati (CS), Castrovillari (CS).

SICILIA

Floridia (SR), Trapani.

Hanno presentato il conto reso dal tesoriere, i seguenti enti:

LIGURIA

Loano (SV).

EMILIA-ROMAGNA

Provincia di Forlì.

LAZIO

Cassino (FR), Valmontone (RM).

UMBRIA

Corciano (PG).

MOLISE

Provincia di Campobasso.

CAMPANIA

Ariano Irpino (AV), Montella (AV), Montorio Inferiore (AV), Nocera Superiore (SA).

BASILICATA

Montalbano Jonico (MT).

CALABRIA

Rossano (CS).

SARDEGNA

Carbonia (CA), Serramanna (CA), Sinnai (CA).

3.3 Enti inadempienti all'obbligo per gli anni precedenti al 1987.

Alla data del 30 giugno 1989 risultano ancora inadempienti all'obbligo di trasmettere il conto consuntivo per gli anni 1982-1983-1984-1985-1986 i seguenti comuni:

Esercizio 1982

Cormano (MI), Isola del Liri (FR), Rosarno (RC).

Esercizio 1983

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

Esercizio 1984

Isola del Liri (FR), Afragola (NA), Pontecagnano Faiano (SA), Sarno (SA), Scafati (SA).

Esercizio 1985

Isola del Liri (FR), Montorio al Vomano (TE), Capua (CE), Santa Maria a Vico (CE), Afragola (NA), Casalnuovo di Napoli (NA), Frattaminore (NA), San Marzano sul Sarno (SA), Sarno (SA), Scafati (SA), Putignano (BA), Sannicandro Garganico (FG), Laterza (TA), Erice (TP), Capoterra (CA), Quartu S.Elena (CA).

Esercizio 1986

Martellago (VE), Terracina (LT), Ladispoli (RM), Alba Adriatica (TE), Solofra (AV), Frignano (CE), Afragola (NA), Sant'Antimo (NA), Terzigno (NA), Pontecagnano Faiano (SA), Scafati (SA), Laterza (TA), Biancavilla (CT), Gravina di Catania (CT), Barrafranca (EN), Leonforte (EN), Monreale (PA).

3.4 Adempimento e procedimento.

La valutazione dell'effettivo adempimento da parte degli enti locali all'obbligo di trasmettere alla Corte i conti consuntivi comporta un iter procedimentale che è disciplinato dagli articoli 308 e segg. del T.U. del 1934 legge comunale e provinciale (1).

Vari sono gli adempimenti successivi: nell'ambito di essi va ricordato l'esame commesso ai Co.Re.Co. che, secondo quanto assunse la Corte dei conti, deve riflettere non solo la legittimità della delibera consiliare che approva il conto consuntivo, ma anche lo stesso conto quale presupposto giuridico della delibera medesima (2).

È stato rilevato che il sistema di controllo affidato ai Co.Re.Co. si limita alle deliberazioni collegiali del consiglio e della giunta, mentre sfuggono al controllo i provvedimenti concernenti l'esecuzione delle suddette delibere e quindi la gestione nella sua globalità che nel precedente ordinamento veniva esaminata in sede di giurisdizione contabile.

Va, tuttavia, segnalato che, in base all'articolo 130 della Costituzione, è riconosciuto che sia assoggettata al controllo la delibera del Consiglio sul rendiconto dell'ente, mentre in base all'articolo 103 della Costituzione è necessario che sia sottoposta alla cognizione della Corte dei conti ogni controversia sui conti degli enti locali. Compete, comunque, ai capi delle amministrazioni locali trasmettere i conti consuntivi alla Corte dei conti. Inoltre, la giurisprudenza della Corte ha avuto modo di precisare che i poteri attribuiti dal previgente ordinamento al prefetto di provvedere a mezzo di commissari ad acta per la deliberazione sul conto sono trasferiti ai Co.Re.Co., trattandosi di controlli c.d. sostitutivi (articolo 59, ultimo comma, legge n. 62 del 1953). Può essere altresì nominato un commissario ad acta qualora gli amministratori omettano di trasmettere alla Corte dei conti il conto consuntivo già approvato e in tal caso gli amministratori ed impiegati degli enti locali sono tenuti a rimborsare gli enti delle indennità corrisposte ai commissari. Tale norma va posta anche in correlazione con le disposizioni di cui all'articolo 310 del testo unico legge comunale e provinciale concernente la responsabilità disciplinare del segretario e del ragioniere comunale, qualora la mancata approvazione del conto consuntivo dipenda da cause ad essi imputabili.

Peraltro, il potere sostitutivo dell'organo regionale di controllo nei confronti del consiglio che non provveda alla deliberazione sul conto entro il termine prescritto trova giustificazione nella necessità che le garanzie obiettive per l'accertamento della correttezza della gestione possano risultare ritardate in conseguenza di vicende politiche locali. Questo

potere sostitutivo, che nel sistema di autarchia dell'ente locale e conseguente ausiliarietà delle sue funzioni nei confronti dello Stato, assumeva un significato ben preciso in virtù della posizione di subordinazione dell'ente, è stato ritenuto non del tutto rispettoso della posizione costituzionale di autonomia riconosciuta a ciascun ente, in quanto l'esigenza di non ritardare l'accertamento della correttezza di gestione a mezzo dell'esame giurisdizionale si scontra con l'esercizio del potere politico di valutazione dell'intera gestione da parte dell'organo rappresentativo della collettività locale. D'altra parte, la natura politica della deliberazione del consiglio sul rendiconto generale non consentirebbe, sul piano della logica del sistema, che l'inerzia o un voto negativo del consiglio possa essere superato con la nomina di un commissario ad acta da parte dell'organo di controllo. Va sottolineato, al riguardo, che, ad avviso del Procuratore Generale della Corte, se il conto non viene inviato, ovvero se perviene alla Sezione dopo il termine stabilito, perde ogni utilità in ordine all'esercizio della specifica funzione referente, in quanto non concorre alla formazione delle valutazioni che la Corte deve esporre al Parlamento entro il 31 luglio del secondo anno successivo all'esercizio finanziario, al quale il conto si riferisce; per cui, superato il termine fissato, la Corte dei conti può condannare l'inadempiente ad una pena pecuniaria non maggiore della metà degli stipendi, aggi, ed indennità dovuti all'agente.

La responsabilità dell'inadempimento, ad avviso del Procuratore Generale, ricade sul sindaco, al quale, come capo e legale rappresentante dell'ente che sovrintende a tutti gli uffici, compete porre in essere gli atti aventi rilevanza esterna ed incombe l'onere di vigilare a che altri non interferiscano in relazione a tale competenza, rispondendo pertanto dei comportamenti commissivi ed omissivi del comune.

Ha ritenuto, poi, la Sezione che per la valutazione del fenomeno e per l'accertamento delle responsabilità, occorre considerare l'incidenza delle varie fasi del procedimento previsto per l'approvazione dei conti consuntivi degli enti locali in relazione al mancato tempestivo adempimento dell'obbligo di trasmissione dei conti consuntivi medesimi. E, invero, per una completa valutazione del fenomeno occorre anche considerare l'inadempimento riferito alla presentazione dei conti relativi agli esercizi precedenti, in quanto da un lato la mancata tempestiva trasmissione dei conti consuntivi relativi agli esercizi trascorsi non libera gli enti dall'obbligo di trasmetterli comunque in epoca successiva. D'altra parte, la mancata approvazione dei conti consuntivi relativi agli esercizi precedenti impedisce l'approvazione dei conti degli esercizi successivi, e quindi aggrava la situazione di inadempimento di alcuni enti locali in relazione all'obbligo di trasmissione dei conti consuntivi.

NOTE

Nota n. 1

Da rilevare che il giudizio successivo alla resa del conto si riferisce all'intero conto consuntivo, del quale fa parte il conto del tesoriere: il riconoscimento dell'unità documentale del conto consuntivo lascia ferma la posizione processuale del tesoriere che è l'unico agente contabile costituito in giudizio. Peraltro, non possono separarsi gli adempimenti del tesoriere da quelli dell'amministrazione, i quali vanno considerati unitariamente, sicchè il globale obbligo della resa del conto può essere adempiuto soltanto con la sua presentazione alla Corte dei conti.

Nota n. 2

Corte dei conti, Sezione I, decisioni n. 13 e n. 104 del 1986: in base a tali decisioni solo dalla verifica del conto consuntivo è possibile accertare se le risultanze finali esposte nella delibera stessa siano conformi ai titoli delle registrazioni del conto stesso.

CAPITOLO I

QUADRO GENERALE DELLA FINANZA LOCALE

1. **Introduzione sul quadro economico, sociale e politico.**

1.1 *Politica economica nazionale. Il controllo dell'economia e la conseguente manovra di finanza pubblica.*

Durante l'ultimo scorcio del 1986 il Governo, in un contesto internazionale favorevole ed in presenza di una propria stabilità interna, proiettava sul 1987 una previsione di evoluzione positiva del quadro economico tendente ad una crescita reale del reddito interno nella misura del 3,5%.

L'esigenza di «controllo dell'economia» diventa l'elemento primario ed innovativo rispetto alle linee precedentemente tracciate della politica economica perseguita dal Governo ed illustrata nella «Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1987» presentata il 30 settembre 1986 al Parlamento ai sensi dell'articolo 15 della Legge 5 agosto 1978, n. 468.

Il triennio precedente aveva visto mettere in atto «il piano di rientro» del fenomeno inflattivo, tutto teso a contenere, in termini percentuali indicizzati (c.d. tasso programmato d'inflazione), la crescita dei costi e quindi il volume della circolazione monetaria: la politica per il 1987 si basa invece su una prospettiva di sviluppo programmato scaturente, appunto, dalla «manovra di controllo dell'economia», incidente su tutte le componenti siano esse a prevalente gestione privata o pubblica.

Tale risultato si sarebbe dovuto ottenere sia persistendo nella politica dei redditi, sia determinando il rilancio degli investimenti pubblici; nel primo caso si rendeva necessaria una dinamica del costo del lavoro in linea con il tasso programmato d'inflazione, per il secondo doveva operarsi su base selettiva per determinare corrispondenza tra gli interventi e gli obiettivi di politica economica. Il tasso di disoccupazione doveva ridursi, conseguenzialmente, sebbene in termini contenuti, essendo prevista una crescita complessiva di occupazione per circa 250 mila unità lavorative.

La «legge finanziaria 1987» trovò tempestiva approvazione (22 dicembre 1986, n. 910) proprio grazie alla stabilità politica; ma fu anche una delle ultime esperienze positive in una situazione che diveniva rapidamente mutevole, al punto da determinare il susseguirsi rapido di tre Governi nel corso dell'anno 1987, peraltro con una tornata elettorale proprio al centro dell'anno.

La reale e pratica attuazione della politica economica di Governo, con tanta tempestività predisposta, dovette evolversi attraverso un percorso frammentato che in alcuni casi, ed in particolare per il settore degli enti locali, non fu del tutto uniforme alla favorevole congiuntura.

1.2 *Soggetti e strumenti di attuazione.*

Lo strumento centrale e determinante per l'attuazione delle linee programmatiche a breve termine del Governo è, per l'anno 1987, la «legge finanziaria», la cui tempestiva approvazione lasciava sperare in altrettanta tempestiva realizzazione della «manovra di controllo dell'economia».

I fatti non furono consequenziali al disegno delineato perchè il periodo di manovra, cioè l'anno 1987, fu nettamente diviso tra la nona e la decima legislatura parlamentare, con difficoltà e disguidi nell'approvazione delle altre leggi che avrebbero dovuto completare l'assetto normativo. Particolarmente la situazione politica colpì il settore degli enti locali, la cui normativa trovò definitiva approvazione soltanto con legge del 29 ottobre 1987, n. 400.

La legge finanziaria 1987 non porta, nell'interno del suo testo, regole particolari di comportamento economico-finanziario rivolte agli enti locali. Altre leggi, contemporanee ma non contestuali, quindi, avrebbero dovuto stabilire il ruolo ed il comportamento dei soggetti direttamente operanti sull'intero tessuto nazionale.

Per i fatti ricordati sopra, questo costruito logico non trovò piena attuazione e si determinarono, in fase evolutiva di programma, due componenti operative: quella affidata all'amministrazione centrale e quella che si intendeva affidare ai soggetti periferici, di cui gli enti locali territoriali costituiscono il nerbo, che però intervenne in assetto precario, lasciando nell'incertezza i destinatari delle disposizioni per ben dieci mesi dell'anno.

Dall'esame a consuntivo dei risultati settoriali, compiuto dai competenti organi a fine dell'esercizio, non si rileva per vero un esito negativo della complessiva manovra delineata, che vedeva affidato prevalentemente alle amministrazioni centrali il ruolo di intervento a sostegno degli investimenti. La legge finanziaria 1987 nei Capi II, III e IV, detta disposizioni rispettivamente per i settori:

- «trasporti, postale e ferroviario»;
- «interventi in campo economico» comprendenti sostegno prevalente al settore pubblico (Enti pubblici economici, E.N.E.A., ecc.);
- «interventi in materia di opere pubbliche» in cui rientrano quelli a favore del territorio per calamità naturali (nell'ambito di questo settore trovano collocazione in parte gli investimenti degli enti locali).

I principali documenti di analisi a consuntivo, con cui si è approfonditamente esaminata la situazione economica di quel periodo, sono in ordine temporale: la relazione della Banca d'Italia e quella resa al Parlamento dalle Sezioni Riunite di questa Corte, la relazione generale sulla situazione economica del Paese.

La prima vede nei risultati dell'anno 1987 l'avvio di un piano tendenziale di crescita sostenuta che si susseguiva al ciclo della disinflazione, ritenuto ormai concluso. La piccola industria era stato il settore privato che meglio e più rapidamente si era mosso nel breve periodo. La deregolamentazione, con riferimento particolare alla libertà valutaria, ad avviso della Banca d'Italia costituiva un elemento positivo se però ricadente in un sistema

che non tendesse al venir meno di punti di riferimento, né tanto meno alla rinuncia ad ogni regola. Di fatto, invece, per gli enti locali, durante l'anno 1987, si era creata una situazione di carenza di punti di riferimento con conseguente disfunzione gestionale.

L'esame portato dalla Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato, partendo dalla complessiva situazione economica del Paese, pone in evidenza la inosservanza delle regole dettate dal documento programmatico sottoposto al Parlamento nel settembre 1986, in particolare per quanto concerne il superamento per oltre 14.000 miliardi dell'obiettivo prefissato in ordine al fabbisogno complessivo che si sarebbe dovuto destinare al settore pubblico. Rileva, inoltre, la Corte, che mentre l'incremento delle entrate era dovuto prevalentemente a drenaggio fiscale e non ad individuazione delle aree di evasione, sul fronte della spesa un contenimento dell'indice di incremento doveva farsi risalire non all'intento prefissato nel programma, cioè il contenimento della spesa di parte corrente, bensì ad una ridotta espansione delle spese in conto capitale.

Non discordanti appaiono le analisi contenute nella relazione generale sullo stato economico del Paese.

1.3 Ruolo riservato agli enti locali e strumenti normativi specifici del settore.

Nella relazione previsionale e programmatica 1987 non è dato rilevare un ruolo ben definito a carico degli enti locali per l'arco di quello stesso anno. Ciò è comprensibile ove si tenga conto che, al momento della predisposizione della «programmatica», si era da poco concluso l'iter parlamentare della legge sulla finanza locale 1986 (decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 1986 n. 488) nel corso del quale si era vista nascere e poi dissolversi la TASCO - tassa per i servizi comunali -.

La TASCO, in verità, già nel decreto-legge n. 318 non appare più; era stata invece inserita nel primo provvedimento urgente, emanato per quello stesso anno il 30 dicembre 1985, n. 789.

Lo scopo principale che aveva indotto il Governo ad istituire tale nuova tassa era quello di dare una rinnovata autonomia impositiva agli enti locali, soprattutto nel caso specifico ai comuni, che avrebbero in tal modo dismesso quella unimodale configurazione di centri di spesa, per riavviarsi ad un ruolo (preponderante nel passato fino al 1973) di soggetti impositivi attivi. La normativa contenuta nel decreto-legge citato, infatti, demandava al consiglio comunale, con propria deliberazione, di istituire la tassa, determinando peraltro la tipologia dei servizi cui la tassa andava applicata, nonché le zone comunali di omogenea dotazione dei servizi.

Come è dato rilevare dalla breve descrizione delle norme emanate ma non convertite, si trattava di una effettiva autonomia impositiva demandata ai comuni.

Il mancato accordo politico su un punto così determinante di un provvedimento che era stato al centro dell'attenzione durante tutto l'anno 1986, non poteva non ripercuotere il proprio influsso di incertezza sugli estensori della «programmatica», nella quale conseguenzialmente poco o nulla vien detto circa il ruolo che gli enti locali avrebbero dovuto assumere.

L'unico accenno contenuto a tal proposito è di mero profilo tecnico-finanziario: si enuncia che nell'ambito dei trasferimenti correnti, da effettuare nei confronti degli enti locali, la quota a carico di questi ultimi avrebbe considerato soltanto un incremento di 1.033 miliardi di lire, di cui 815 miliardi riferiti alla integrazione dovuta ai comuni in sostituzione dei mancati proventi della TASCOS, mai resa operativa.

Per l'anno 1987, quindi, il ruolo degli enti locali non trova definitiva collocazione nell'ambito della manovra economica per il breve periodo e se ne deduce, per implicito, che gli enti locali avrebbero dovuto continuare la gestione secondo schemi e parametri già noti ed in vigore fino a quel momento, mentre il programma di investimenti avrebbero potuto fare affidamento su un modesto incremento dell'importo dei trasferimenti valutabile all'atto della previsione, in 129 miliardi.

L'attuazione delle linee programmatiche di Governo, affidata quindi prevalentemente alla «legge finanziaria 1987», vede coinvolti soltanto marginalmente gli enti locali, ai quali fanno riferimento alcune norme contenute negli articoli 6 e 7, riguardanti interventi settoriali nel Belice, in Basilicata e Campania, a Venezia, a Ravenna e poi per singoli comparti quali i trasporti (con le linee metropolitane) e l'edilizia residenziale pubblica. Del resto, ciò è in linea con l'enunciato della «programmatica» che testualmente qui si riporta: «Ai documenti di bilancio 1987 dovranno ritenersi strettamente collegati alcuni provvedimenti i cui effetti non mancheranno di esplicarsi sulla finanza pubblica 1987». Ciò indubbiamente sarebbe stato vero se tali provvedimenti normativi avessero potuto trovare vigenza per lo stesso periodo operativo del bilancio e della legge finanziaria. Ciò non è stato per l'anno in esame ed ancor peggio è avvenuto negli anni successivi, particolarmente in quello in cui viene scritta questa relazione che vede ancora non completata l'approvazione della rosa dei provvedimenti collaterali.

Nel documento redatto dalle Sezioni Riunite di questa Corte, atto cui si è fatto cenno prima, si evidenzia, già per l'anno 1987, la mancanza di interventi organici di coordinamento legislativo, dal che scaturisce la mancanza di un effettivo coordinamento tra i settori della finanza pubblica. La stessa relazione lamenta la inattuazione della manovra di medio periodo, vale a dire il bilancio pluriennale nella sua veste programmatica.

È da ritenere che la pluriennalità potrà essere l'unico effettivo sbocco alla strozzatura che l'annualità della manovra economica di Governo sta determinando; si sta dimostrando poco praticabile la modificazione per cicli annuali delle regole economico-finanziarie cui riferire la manovra governativa.

La pluriennalità del programma potrà forse risolvere questo problema pur mantenendo come punto irrinunciabile quello della annualità del bilancio; non per nulla il bilancio è a «legislazione vigente» mentre la «finanziaria» contiene la variabile per il periodo breve. Se la variabile si potesse prevedere per un ciclo biennale o triennale si determinerebbero condizioni di certezza per la manovra di medio periodo.

Ciò ovviamente non può prescindere da condizioni di stabilità politica, come risulta dal complesso dei fatti riferibili al periodo 1987, su cui si sta conducendo l'esame.

Gli enti locali in tale anno affrontarono dieci mesi di incertezza durante i quali dovettero operare nella precarietà ed in presenza di eventi, quali le elezioni politiche nel mese di

giugno, che assorbono parte delle risorse organizzative e finanziarie (anche se successivamente a queste ultime ha provveduto lo Stato attraverso il meccanismo dei rimborsi, rilevabili nelle partite di giro).

Esclusa quindi l'impostazione con visione di organicità presente soltanto nel decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 789, (non convertito), successivamente ed in particolare per l'anno 1987, manca una normativa organica che investa il ruolo degli enti locali. Il decreto-legge 30 dicembre 1986, n. 922, quale primo della serie emanata per quell'anno, contiene soltanto norme dettate dalla necessità di non far arrestare l'ordinaria amministrazione degli enti; si limita perciò alla mera autorizzazione di cassa nei confronti del Ministero dell'interno, che può quindi corrispondere agli enti locali, entro il 31 gennaio 1987, il 28% delle somme riconosciute spettanti per l'anno precedente.

Lascia invariata la normativa prevista dalla legge n. 488 del 1986 per quanto concerne gli investimenti ed all'articolo 3 dispone un aumento delle aliquote dell'I.N.V.I.M. nella misura massima prevista dall'articolo 15 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, estendendo quindi a tutti i comuni e per ogni scaglione di incremento di valore, una norma nata con vincolo di destinazione circoscritto ai comuni di maggiori dimensioni.

È da escludere qualunque possibile individuazione di linea politica, a favore degli enti locali, tesa all'ampliamento della autonomia finanziaria.

La IX legislatura si chiude lasciando non convertito il decreto-legge 2 maggio 1987, n. 167, e determinando così ulteriori incertezze.

Si trattava comunque di un provvedimento prevalentemente di consolidamento della normativa entrata in vigore nell'anno precedente, lasciando immutata la tripartizione dei trasferimenti complessivi in: «fondo ordinario», «fondo perequativo» e «fondo per lo sviluppo degli investimenti». Il primo rateo di finanziamento era già intervenuto, come detto sopra, nella misura del 28% entro il 31 gennaio 1987, gli altri due ratei restano fissati al 31 luglio e 31 ottobre mentre il quarto rateo, a saldo, era condizionato all'adempimento della presentazione del certificato di bilancio.

Sul fronte delle entrate proprie, le disposizioni dettate dal decreto-legge n. 167 elevavano le percentuali di contribuzione spettanti agli enti locali, in particolare ai comuni, sull'energia elettrica e sull'I.N.V.I.M.; veniva resa obbligatoria la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani; si adeguavano le concessioni comunali e l'imposta sulla pubblicità; la partecipazione dei singoli soggetti al costo dei servizi pubblici a domanda individuale viene fissato nella misura del 32%. Per l'acquisizione dei mutui vengono sostanzialmente ripetute le norme in vigore per l'anno 1986, con varianti determinate dalla necessità di indirizzare sempre più decisamente gli enti locali verso la Cassa depositi e prestiti sulla scia della ormai consolidata politica del vigile controllo della Cassa e del collaterale sistema di tesoreria unica.

1.4 Analisi dei risultati globali e verifica degli obiettivi.

Le risorse poste a disposizione dei comuni, delle province e delle comunità montane dalla legge finanziaria 1987 per le esigenze di parte corrente sono state:

- 21.105 miliardi (tabella B);
- 1.100 miliardi per l'ammortamento di mutui destinati agli investimenti (tabella C);

— e 157 miliardi specificamente destinati agli investimenti delle comunità montane.

Alle autorizzazioni di spesa si provvede con l'articolo 5 del decreto-legge n. 922 del dicembre 1986:

— attingendo al fondo di cui alla «Tabella B» riguardante lo specifico accantonamento «Disposizioni finanziarie per i comuni e le province (comprese le comunità montane)» consentendone l'utilizzazione entro il 31 gennaio 1987 e fino all'importo di 5.243 miliardi;

— utilizzando il fondo della medesima «Tabella B», sull'accantonamento riguardante specificamente «Contributi in favore delle comunità montane» per il suo intero ammontare di 157 miliardi;

— infine per gli investimenti degli enti locali, consentendo l'avvio della concessione dei mutui ed utilizzando dal 1° gennaio 1988 l'accantonamento di 1.100 miliardi quali «concorso statale per mutui destinati ad investimenti».

Deve tenersi conto, però, che in materia di investimenti in settori specifici preesistevano leggi di finanziamento gestite da ministeri diversi da quelli dell'interno e tesoro che operano attraverso stanziamenti rilevanti.

I dati globali riguardanti la finanza locale si riferiscono pertanto al complesso dei trasferimenti verificatisi nel corso dell'anno 1987, tratti dalle «tabelle» di più ministeri (tesoro, bilancio, interno, lavori pubblici, trasporti).

Perseguendo una sistematica di confronto dei dati, già avviata lo scorso anno, si riportano negli allegati i trasferimenti effettuati nei confronti degli enti locali e tratti dagli stanziamenti specifici inclusi nelle «tabelle» dei ministeri competenti tra i quali prevalenti sono il Ministero dell'interno e quello del tesoro. I dati esposti nel prospetto n. I/1 del volume degli allegati sono tratti da fonti ufficiali quali la relazione della Corte dei conti, la rassegna del sistema informativo R.G.S. e la relazione sulla situazione economica del Paese. Nel 1985 gli impegni complessivi assunti per «trasferimenti» furono di 30.256,9 miliardi. Nel 1986 per gli stessi scopi furono impegnati 36.390,6 miliardi e nel 1987 39.199,5 miliardi. I pagamenti in conto competenza sono così variati: 1985, 24.902,9 miliardi, 1986, 34.047,7 miliardi e 1987, 36.057,7 miliardi.

Come può constatarsi dai dati esposti, i fondi messi a disposizione degli enti locali sono in aumento tendenziale, e la punta massima è stata raggiunta - considerando il triennio - nel 1986 rispetto all'anno precedente.

Una ulteriore considerazione necessita fare in materia di stretta contabilità, relativamente ai «pagamenti»: tenere distinti i «pagamenti in conto competenza» ed i «pagamenti in conto residui» può rendere difficile la esatta interpretazione dei dati. Tale disaggregazione può fuorviare rispetto alla complessiva valenza che si dà al significato di «Cassa» in cui confluiscono tutti i pagamenti effettuati nell'anno, sia in conto competenza che in conto residui.

Ove, quindi, per gli anni 1986-87 si voglia procedere ad un raffronto più approfondito di dati globali di «cassa», aggiungendo ai pagamenti in conto residui quelli esposti in conto competenza, dovrà constatarsi che nel 1986 furono pagati in conto residui complessiva-

mente 5.519,8 miliardi (di cui 5.264,2 prevalentemente per fondi perequativi riferiti anche al 1985), mentre nel 1987 sono stati pagati per «residui» soltanto 874,9 miliardi (prospetto n. I/2 del volume degli allegati).

Il forte calo nei pagamenti dei fondi residui, come può constatarsi, investe la tendenza al punto che i trasferimenti effettuati dallo Stato verso gli enti locali, per cassa, diminuiscono. L'anno 1986, rispetto all'anno 1985, aveva determinato invece un incremento in termini di cassa per effetto dei fondi perequativi corrisposti a fine esercizio, anche con riferimento all'anno 1985 e quindi in conto residui.

I dati esposti nei due prospetti sono tratti dal bilancio dello Stato, (Relazione della Corte dei conti) e, quindi, la loro lettura appare invertita rispetto all'esposizione che se ne avrà nei bilanci degli enti locali, dove gli impegni statali divengono «accertamenti» di entrata.

Una ulteriore riflessione circa i dati esposti, va fatta a proposito della collocazione contabile che si intende attribuire alle somme occorrenti per gli «ammortamenti dei mutui».

Nel bilancio dello Stato i trasferimenti effettuati a favore degli enti locali per l'ammortamento dei mutui da questi contratti per «spese in conto capitale» (e soltanto per queste, non essendo possibile per gli enti utilizzare i proventi dei mutui per spese correnti) vengono a volte esposti tra gli investimenti; in realtà le somme stanziare per l'ammortamento dei mutui, nei bilanci comunali e provinciali, costituiscono spese di parte corrente. Per evitare letture distorte dei dati contabili, sarebbe opportuno mantenere aggregate le voci riguardanti «contributo ordinario, fondo perequativo ed ammortamento di mutui».

Una aggregazione in tal senso, effettuata per i due ultimi anni a confronto mostra i seguenti dati:

$$1986: 25.763,7 + 11.770,6 = 37.534,3$$

$$1987: 30.562,7 + 4.157,2 = 34.719,9$$

La percentuale di incremento tra i due dati complessivi (residui più competenza, cioè «cassa») nel passaggio dal 1986 al 1987 diviene negativa: (-7,50).

In termini di fondi per trasferimenti, tenendo conto anche di quelli necessari per l'ammortamento dei mutui, può constatarsi che la manovra governativa tesa al contenimento delle spese di parte corrente, per quanto concerne la funzione degli enti locali, ha sortito gli effetti voluti solo in termini di cassa; infatti, in termini di competenza si registra un aumento +7,72%; in termini di pagamenti in competenza l'aumento è +5,90% e solo in termini di cassa globale si verifica una diminuzione.

L'altra constatazione risultante dalla lettura dei dati esposti nelle pagine che precedono, relativamente al triennio 1985-1987, è che il bilancio dello Stato è riuscito a mostrare una contenuta flessione delle proprie spese di parte corrente soltanto attribuendo una differente valenza alla collocazione dei fondi occorrenti agli enti locali per l'ammortamento dei mutui. Il raffronto tra investimenti ed indebitamento complessivo (e non per singoli ratei di ammortamento), può trovare esposizione soltanto nella parte patrimoniale; ma sappiamo quanta difficoltà ha l'esposizione di tali dati nei bilanci pubblici e quindi non può essere affrontata in modo semplicistico spostando cifre dalla «parte corrente» a quella in «conto capitale» e viceversa.

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

1.5.1 Entrate.

In termini globali si è potuto constatare nel paragrafo precedente una diminuzione dei trasferimenti statali in termini di «cassa» ma un aumento in termini di competenza derivante da una minore presenza in bilancio di residui passivi.

Nell'anno 1986, infatti, si era dato corso alla corresponsione di tutti i contributi, compreso i fondi perequativi che, come è noto, vengono attribuiti ai singoli enti a seguito di complessi conteggi mentre nel 1987 i residui riferiti a tale specifica voce sono in misura ridottissima.

La lettura dei dati disaggregati comporta notevoli difficoltà, ove non siano stati adottati i medesimi criteri contabili relativamente a ciascun anno ed a ciascun bilancio.

In questo paragrafo, dovendosi effettuare l'analisi dei risultati raggiunti dagli enti locali in concomitanza alla manovra governativa per l'anno 1987, vengono utilizzati sia dati globali (tratti dalla «Relazione generale sulla situazione economica del Paese», edizione 1988, pag. 191), che dati riferiti a quel limitato - sebbene fortemente significativo - numero di enti locali i cui conti consuntivi devono essere esaminati da questa Sezione.

Il confronto è utile in quanto riesce ad evidenziare quale sia il dato di scostamento, nel contesto della politica economica governativa, tra globalità di manovra e ripercussioni particolari sugli enti locali collocati nelle fasce di maggior densità di popolazione ed anche tra incidenza della manovra di «cassa» nel più generale contesto della «competenza».

Procedendo in modo da tener distinti province e comuni, si espongono prima i dati globali di competenza, per avere un quadro generale di raffronto, poi quelli di cassa.

Per le province si evidenziano incrementi maggiori riguardanti gli accertamenti per le entrate proprie (tributarie ed extratributarie +23,9%), mentre per i trasferimenti dello Stato e delle regioni la percentuale d'incremento è inferiore a quella enunciata prima ed è solo pari al +9% circa.

Relativamente ai comuni gli accertamenti delle entrate proprie appaiono modesti +2,2% ed i motivi della contenutezza della crescita sono stati illustrati prima esaminando le incertezze normative verificatesi nel 1987, mentre gli accertamenti in conto competenza dei trasferimenti mostrano un incremento complessivo del 14,2% (tale incremento diviene negativo quando l'esame viene approfondito sui movimenti di «cassa»). (prospetto n. I/3 del volume degli allegati).

Ove poi si ponga attenzione ai dati concernenti le riscossioni di parte corrente riguardanti i trasferimenti per contributi ordinari e fondi perequativi depurati dei fondi per gli ammortamenti dei mutui, si evidenzia un incremento del +9,3% nel passaggio 1985/1986 (da 23.530 miliardi a 25.726 miliardi), mentre si ha un decremento -9,9% nel passaggio 1986/1987 quando dalla cifra detta di 25.726 miliardi si torna a 23.157 miliardi.

Risalta così ancor più che la manovra di contenimento della parte corrente è stata prevalentemente di cassa ed anche tenendo conto soltanto di questo comparto si attenua come risultato finale, ove si voglia prendere in considerazione anche il fondo per gli ammortamenti dei mutui.

Una lettura del medesimo fenomeno condotta nell'ottica degli enti locali, porta a considerare che non essendo stato, ancora nell'anno 1987, a questi attribuito un rinnovato potere impositivo e avendo potuto essi operare in materia di entrate proprie in modo molto limitato, il contenimento delle entrate e spese di parte corrente si è ridotto ad un minor trasferimento di fondi statali e ad una compressione dei pagamenti per spese correnti con dilatazione del fenomeno dei residui nelle categorie economiche rispetto alle quali più facilmente può praticarsi il differimento dei pagamenti.

Esaminando infatti i dati di cassa riferiti a soli enti di competenza di questa Sezione significativi per le dimensioni di popolazione, può meglio evidenziarsi che le entrate proprie si incrementano del 6,25%, passando da 8.005 miliardi a 8.505 miliardi mentre i trasferimenti diminuiscono (-10,29), passando da 23.090 miliardi a 20.715 miliardi.

Le percentuali evidenziate lo scorso anno nel raffronto 1985-1986 certamente erano di dimensioni più ampie ma, si deve qui ripetere, la manovra di cassa governativa è stata drastica nell'anno 1987. Può affermarsi pertanto che è riuscita la politica governativa di contenere la propria spesa, devono essere attentamente analizzati i dati desumibili dai conti degli enti locali, soprattutto in materia di pagamenti e di residui per comprendere quale sia l'effettivo contenimento della spesa e quale il semplice differimento della stessa.

1.5.2 *Spese di parte corrente.*

Si riportano i dati riguardanti gli impegni, secondo la classificazione economica, per ricavarne gli elementi meglio utili all'indagine che si sta conducendo e raffrontarli ai dati di cassa. Risulta che le province incrementano gli impegni di spesa corrente soprattutto elevando i costi del personale (+17,4%), mentre tengono contenute le spese per acquisto di beni e servizi (+1,3%). I comuni, a loro volta, incrementano consistentemente sia gli impegni per spese di personale (+15,4%) che quelli per acquisti di beni e servizi (+5,9%).

Come si evidenzia dai dati esposti (prospetto n. I/4 del volume degli allegati), gli impegni riferibili alle categorie economiche più rilevanti e consistenti si sono ulteriormente espansi anche nel corso dell'anno 1987, malgrado il tentativo enunciato di dover contenere le spese correnti. L'esame dei dati di cassa viene fatto nell'apposito paragrafo riguardante specificatamente «le spese di parte corrente» cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento.

1.5.3 *Spese in conto capitale.*

Le spese riguardanti gli investimenti occupano l'intero capitolo III, dedicato a tale analisi, e qui si intende solo anticipare alcuni dati globali significativi per interpretare la capacità operativa degli enti locali in relazione alla manovra economica di governo, che come si è detto all'inizio, nel paragrafo 1.2, deve svolgersi nell'arco di un anno.

I procedimenti di spesa dell'apparato statale sono lentissimi, e quindi, in materia di investimenti, travalicano l'anno; le procedure messe in atto da comuni e province, pur essendo più ravvicinate agli operatori economici locali e quindi a realtà tangibili, mostrano rallentamenti non inferiori a quelli statali ma non possono trascurarsi alcuni passaggi obbligati che gli enti locali hanno:

a) qualunque investimento è preceduto da una procedura d'acquisizione di mutuo (prevalentemente con istituti pubblici);

b) se trattasi di opere immobiliari, le procedure di approvazione di progetti, previa deroga delle compatibilità architettoniche, ambientali, paesaggistiche e archeologico-culturali richiedono tempi lunghi, peraltro determinati da organi estranei agli enti locali;

c) la fase terminale del procedimento di spesa comporta sovente una nuova deliberazione degli organi collegiali dell'ente locale e delle relative fasi e tempi di controllo.

Soltanto tenendo conto dei differenti passaggi procedurali riassunti nei punti che precedono può comprendersi almeno in parte un fenomeno, apparentemente contraddittorio (ma bene evidenziato nel capitolo III, paragrafo 2) che si evolve, nel corso di ciascun anno, attraverso una serie di cifre tra loro inconciliabili.

Nel 1987 l'andamento degli investimenti degli enti locali si muove da un ammontare di residui passivi presenti al 31 dicembre 1986 di 31.000 miliardi (costituenti la parte spendibile dei programmi approvati e finanziati negli anni precedenti) e si evolve aggiungendo a tale cifra i nuovi fondi acquisiti in mutui (concessi dalla Cassa depositi e prestiti) per 10.053 miliardi, di cui 1.466 alle province e 8.587 ai comuni. Degli anzidetti 41.000 miliardi, il «realizzato» (cioè i pagamenti a fronte di stati di avanzamento lavori o di opere terminate) è stato di 13.500 miliardi, con un incremento del 10% circa rispetto all'anno precedente.

Il dato appare in sé positivo in quanto mostra che il «pagato» nell'anno 1987 in materia di investimenti ha un «trend» di crescita in linea con l'aumento del prodotto lordo nel Paese. Diviene però meno positivo ove si raffronti lo stesso dato con il «pagato» per spese correnti, e si stabilizzano correlazioni con gli aumenti di costo dell'apparato organizzativo, ed in particolare con le spese di personale. Tale costo aumenta più sensibilmente delle spese d'investimento, e neppure sviluppa nuove potenzialità di occupazione, come è dimostrato nelle specifiche parti che riguardano l'amministrazione del personale.

Deve dirsi però che gli scostamenti dagli indirizzi di politica economica governativa non sono stati tali da richiedere correttivi più drastici di quelli adottati con le «regole economico-finanziarie» contenuti nei documenti di programma e normativi che il Governo ha emanato negli anni 1988 e 1989.

2. Risultati globali delle gestioni.

2.1 Introduzione e metodologia.

Una sintesi dei risultati finali delle gestioni delle province e dei comuni, si ritiene necessaria al fine di fornire elementi per una valutazione complessiva delle finanze locali che preceda l'analisi di problematiche più specifiche. Pertanto, come nelle relazioni degli anni precedenti, in questo paragrafo vengono presi in considerazione tre risultati finali, rilevabili dai conti consuntivi, che sono idonei ad evidenziare la realtà finanziaria globale degli enti: la situazione economica, il risultato della gestione di competenza ed il risultato di amministrazione.

Nell'ordine in cui sono stati sopra elencati, i citati risultati offrono dati finanziari via via più completi e generali ed il loro raffronto consente di porre in rilievo i punti di maggiore fragilità e carenza delle gestioni finanziarie delle autonomie locali.

Come è noto, la situazione economica evidenzia il saldo della parte corrente del bilancio e rileva la capacità dell'ente di far fronte con le entrate proprie alle spese permanenti continuative e prevedibili. È questo il dato finanziario di verifica del vero equilibrio gestionale dell'ente in un determinato esercizio, tenuto conto che le entrate e le spese delle altre parti del bilancio (investimenti, partite di giro), per il sistema di finanziamento o per loro stessa natura, tendono ad un sostanziale pareggio.

Il risultato della gestione di competenza è un risultato più completo perchè permette di evidenziare l'andamento finanziario dell'ente con riferimento a tutte le entrate e a tutte le spese riguardanti la competenza dell'esercizio finanziario mentre il risultato di amministrazione è da considerare come il dato finanziario più generale, in quanto comprende non solo il risultato di parte corrente e quello di competenza, ma anche la gestione dei residui degli anni precedenti che, pur svolgendosi separatamente da quella di competenza nel corso dell'anno, al termine dell'esercizio confluisce nella determinazione del risultato di amministrazione.

La rilevazione dei dati dei tre sopradetti risultati finali è stata effettuata direttamente dai conti consuntivi inviati dagli enti e dai verbali di chiusura contenuti nei certificati a preventivo 1988; la loro acquisizione, trattandosi di dati elementari, non avrebbe dovuto comportare particolari problemi per la Sezione, se non si fossero verificati gli inconvenienti di natura ricorrente riguardanti sia le inadempienze nella trasmissione dei consuntivi da parte di un numero considerevole di enti (che si riflettono nella incompletezza dei dati) sia i ritardi con cui la maggior parte degli enti trasmette i consuntivi; ritardi che accentuano le difficoltà di rilevazione ed elaborazione da parte delle strutture della Sezione.

I dati raccolti sono stati elaborati mediante aggregazioni per regioni (amministrazioni provinciali) e per regioni e classi demografiche (amministrazioni comunali). Per una verifica dell'andamento temporale delle gestioni e degli effetti concreti delle misure di riassorbimento dei disavanzi - volute ed auspiccate dal legislatore con l'adozione del decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318, convertito nella legge 9 agosto 1986, n. 488, e ulteriormente perseguite con il recente decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito nella legge 24 aprile 1989, n. 144 - i dati relativi al 1987 sono stati posti a raffronto con quelli relativi al 1986.

Si fa presente infine che i dati e gli elementi conoscitivi, forniti in questo paragrafo, riguardano le amministrazioni provinciali e le amministrazioni comunali con popolazione superiore a 8.000 abitanti.

2.2. Obbligo dell'equilibrio finanziario.

In un sistema di finanza derivata, quale quello vigente allo stato attuale in materia di enti locali, il rispetto del principio del pareggio di bilancio appare indispensabile, non soltanto per il buon andamento della finanza locale, ma anche per la salvaguardia dell'equilibrio finanziario dello stesso bilancio dello Stato sul quale ineluttabilmente verrebbero a riversarsi gli oneri dei disavanzi delle gestioni degli enti locali, con grave pregiudizio della manovra di rientro della spesa pubblica generale necessaria per arginare l'indebitamento dello Stato. Pertanto, l'obbligo del pareggio dei bilanci della finanza locale, già

previsto dalla legislazione precedente (vedasi al riguardo gli articoli 306 e 307 della legge comunale e provinciale del 1934, e più di recente l'articolo 3 del D.P.R. n. 421 del 1979), è stato riaffermato rigorosamente e senza possibilità di equivoci dal decreto-legge 1° luglio 1986, n. 138, convertito nella legge 9 agosto 1986, n. 448, che - dopo aver sancito che i comuni e le province «sono tenuti a rispettare, nelle variazioni di bilancio e durante la gestione, il pareggio finanziario e gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti» (articolo 1) - ha imposto ai consigli comunali e provinciali di adottare, entro il 15 ottobre di ciascun anno, apposita deliberazione nella quale siano previste le misure necessarie a ripristinare il pareggio «qualora i dati della gestione facciano prevedere un disavanzo di amministrazione per squilibrio della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui».

Nel rispetto delle citate prescrizioni legislative, gli amministratori locali devono pertanto costantemente, durante l'esercizio finanziario, porre la massima attenzione agli equilibri finanziari di ciascuna parte del bilancio, impegnando le spese in proporzione alle entrate accertate, in modo che, alla chiusura dell'esercizio, il conto consuntivo presenti il pareggio nella situazione economica, nel risultato della gestione di competenza e nel risultato di amministrazione che, come sopraddetto, costituiscono i parametri di individuazione dello stato di salute finanziaria degli enti.

Fatti eccezionali, dipendenti da eventi straordinari ed imprevedibili, possono tuttavia comportare, indipendentemente dalla volontà degli amministratori, conseguenze tali da condurre a squilibri finanziari e a disavanzi di esercizio non voluti ma imposti dalle circostanze.

Anche in tali casi eccezionali, la citata normativa del 1986 stabilisce le misure correttive idonee a riportare in equilibrio la gestione, imponendo l'obbligo agli enti in disavanzo di adottare, entro il 15 ottobre dell'anno successivo (e quindi immediatamente dopo la constatazione del disavanzo verificata entro il 30 settembre con l'approvazione del conto consuntivo), i provvedimenti per il riequilibrio della gestione impegnando a tal fine l'esercizio in corso ed eventualmente i primi due esercizi immediatamente successivi.

Il sistema normativo tendente a riportare le gestioni degli enti locali al pareggio fra le entrate e le spese sarebbe rimasto incompleto, se non si fosse tenuto conto del fenomeno dei debiti fuori bilancio che, specie in questi ultimi anni, è risultato ampiamente diffuso a livello locale. Trattasi, come è noto, di assunzioni di debiti verso terzi senza l'osservanza delle norme sugli impegni e aventi il connotato caratterizzante di spese senza copertura negli stanziamenti di bilancio. L'articolo 1 bis della citata legge n. 488 del 1986, obbliga gli enti a far conoscere, indicandoli a consuntivo, i debiti fuori bilancio ed, equiparandoli al risultato negativo di amministrazione, impone agli amministratori locali di adottare, con la stessa procedura sopra descritta per i casi di disavanzo di amministrazione, i provvedimenti necessari per l'eliminazione del debito «sommerso», al fine di riportare la gestione ad un effettivo equilibrio nel rispetto dei principi della veridicità e della universalità del bilancio.

Il perseguimento dell'equilibrio delle gestioni dei comuni e delle province ha impegnato la costante attenzione del legislatore anche negli anni successivi al 1986 ed è stato ribadito

con il recente decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito nella legge 24 aprile 1989, n. 144, che ha riconfermato l'obbligo per gli amministratori locali di provvedere mediante piani pluriennali, alla copertura del fabbisogno Finanziario necessario per far fronte al disavanzo di amministrazione e ai debiti fuori bilancio. La stessa normativa ha disposto, per gli enti, che si trovano in gravissime difficoltà finanziarie, l'obbligo dell'adozione di un piano di risanamento che, istruito dalla Commissione di ricerca per la finanza locale presso il Ministero dell'interno, deve essere approvato con decreto del Ministro dell'interno; nel medesimo decreto il Ministro può autorizzare l'assunzione di un mutuo per il risanamento (concesso dalla Cassa depositi e prestiti e ammortizzabile in venti anni) e può inoltre concedere una eventuale integrazione del contributo ordinario a carico dello Stato per adeguarlo alla media della fascia demografica di appartenenza dell'ente. Particolari sanzioni sono infine previste nel caso di eventuale ricostituirsi di disavanzi di amministrazione o di debiti fuori bilancio.

Quest'ultima normativa tornerà applicabile dal 1989 ed i suoi effetti potranno essere verificati dalla Sezione in occasione delle relazioni sulle gestioni degli enti locali degli anni 1989 e seguenti.

Nella parte che segue viene intanto accertata la situazione esistente al termine dell'esercizio 1987, oggetto della presente relazione, per verificare se i risultati dell'esame condotto possono far intravedere l'inizio di una inversione di tendenza verso il raggiungimento di quell'equilibrio delle gestioni prefissosi dal legislatore con l'emanazione della già incisiva normativa dettata allo scopo nel 1986, avvertendo inoltre che i dati che vengono forniti non contemplano la fenomenologia dei debiti fuori bilancio per la quale si rinvia al paragrafo 3 di questo stesso capitolo.

2.3 Risultanze globali delle gestioni delle amministrazioni provinciali: situazione economica, risultato della gestione di competenza, risultato di amministrazione.

Gli atti in possesso della Sezione hanno permesso di accertare la seguente situazione finanziaria delle gestioni 1987 delle amministrazioni provinciali.

Situazione economica

Dai dati rilevati dai conti consuntivi di 88 province (su un totale di 92) (1) si è accertato che il 32,9% delle amministrazioni provinciali (29 province su 88) ha chiuso la gestione 1987 con un disavanzo della situazione economica di competenza.

L'importo globale del disavanzo registrato dalle suddette 29 province è stato pari a 85 miliardi (vedasi prospetto n. I/5 del volume degli allegati).

Da un raffronto con il precedente esercizio 1986 si è rilevato che nel 1987 sono diminuite di una unità le province in disavanzo (29 nel 1987 e 30 nel 1986) ma è aumentato l'importo globale del disavanzo (85 miliardi nel 1987 e 78 miliardi nel 1986).

Ugualmente negativo può considerarsi il risultato della situazione economica di cassa (vedasi prospetto n. I/6 del volume degli allegati). Infatti 20 province su 88 (22,7%) risul-

tano in disavanzo e l'importo globale del disavanzo ammonta a 143 miliardi mentre nel precedente esercizio 1986 erano solo 2 le amministrazioni provinciali in disavanzo e l'importo globale del disavanzo era stato di 23 miliardi.

Gestione di competenza

Nettamente negativo si presenta il risultato delle gestioni di competenza delle amministrazioni provinciali; infatti, il 78,3% delle province, i cui dati sono stati esaminati (69 province), ha chiuso l'esercizio finanziario 1987 con un disavanzo della gestione di competenza il cui importo globale ammonta a 138 miliardi. Soltanto 15 province, sulle 69 esaminate, hanno chiuso l'esercizio con un avanzo che globalmente ammonta a 30 miliardi. Il saldo fra l'importo del disavanzo e l'importo dell'avanzo globale è negativo per 107 miliardi (vedasi prospetto n. I/7 del volume degli allegati).

Risultato di amministrazione

Ai risultati negativi dei dati riguardanti la situazione economica e la gestione di competenza, sopra esposti, si contrappongono quelli positivi riguardanti il risultato di amministrazione delle province.

Infatti nessuna delle 88 amministrazioni provinciali, che hanno fatto pervenire i conti consuntivi 1987, ha chiuso la gestione in disavanzo di amministrazione: 87 province hanno avuto un risultato di amministrazione disponibile (depurato cioè dell'importo dei residui perenti) di segno positivo, e una provincia ha chiuso la gestione in perfetto pareggio (vedasi prospetto n. I/8 del volume degli allegati).

L'importo totale dell'avanzo registrato dalle province esaminate è stato pari a 612 miliardi contro i 495 miliardi di avanzo registrato dalle medesime province nel precedente anno 1986, al termine del quale una sola provincia aveva chiuso l'esercizio in disavanzo.

2.4 Risultanze globali delle gestioni delle amministrazioni comunali: situazione economica, risultato della gestione di competenza, risultato di amministrazione.

L'analisi dei dati finali delle amministrazioni comunali, al termine dell'esercizio 1987, presenta le seguenti risultanze globali.

Situazione economica

Dall'esame degli 897 conti consuntivi fatti pervenire in tempo utile dalle amministrazioni comunali (su un totale di 1.230 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti) il 42,8% degli enti (384 su 897) ha chiuso la gestione 1987 con un disavanzo della situazione economica di competenza (vedasi prospetti n. I/9 e n. I/10 del volume degli allegati).

Da una aggregazione dei dati per regione è risultato che le regioni nelle quali più numerosi sono i comuni in disavanzo rispetto a quelli in avanzo o in pareggio (17 enti hanno conseguito il pareggio nella situazione economica di competenza) sono state la Liguria (con il 76% dei comuni in disavanzo), il Molise (66,6%), la Toscana (57,6%), l'Umbria (57,1%), la Basilicata (55,5%), le Marche (53,5%), l'Abruzzo (52,9%), l'Emilia-Romagna (52,3%), la Sicilia (51,3%).

Aggregando i dati per classe demografica, è risultato che le classi con più alta percentuale di enti in disavanzo, nella situazione economica di competenza, sono state quelle cui appartengono i comuni più piccoli e quelle a più alta densità demografica (classi 5° e 6°, da una parte e 11° dall'altra) mentre la più bassa percentuale di enti in disavanzo si è riscontrata nei comuni di dimensione medio-alta della 9° e della 10° classe demografica.

Raffrontando i dati della gestione 1987 con quelli della gestione 1986, si è constatato che al termine dell'esercizio 1987 la situazione appare peggiorata rispetto a quella dell'anno precedente, sia per quanto riguarda gli enti in disavanzo (352 nel 1986 e 384 nel 1987) sia per quanto riguarda gli importi del disavanzo (187 miliardi nel 1986 e 249 miliardi nel 1987).

Come per le amministrazioni provinciali anche per i comuni la situazione economica è risultata ugualmente negativa sotto l'aspetto della cassa, sia per l'entità dei comuni in disavanzo (317 enti) e per l'importo del disavanzo (499 miliardi), sia principalmente perché fortemente peggiorata rispetto all'anno precedente al termine del quale i comuni con disavanzo nella situazione economica di cassa erano stati solo 66, e l'importo del disavanzo globale ammontava a 70 miliardi (vedasi al riguardo i prospetti n. I/11 e n. I/12 del volume degli allegati).

Gestione di competenza

Come per le amministrazioni provinciali anche per i comuni il risultato della gestione di competenza 1987 si presenta nettamente negativo.

Il 57,7% dei comuni ha infatti chiuso l'esercizio finanziario 1987 con un disavanzo della gestione di competenza il cui importo globale ammonta a 655 miliardi. In quasi tutte le regioni (fanno eccezione il Trentino-Alto adige, il Lazio, il Molise, la Campania, la Calabria e la Sardegna) il numero dei comuni in disavanzo supera quello dei comuni in avanzo (vedasi al riguardo il prospetto n. I/13 del volume degli allegati) mentre, aggregando i dati per classi demografiche, è risultato che la più alta percentuale di enti in disavanzo è stata raggiunta nelle classi di appartenenza dei comuni a più alta densità abitativa (vedasi il prospetto n. I/14 del volume degli allegati).

Risultato di amministrazione

I risultati negativi evidenziati nella gestione di parte corrente (situazione economica) e nella gestione di competenza non si ripetono, con la stessa proporzione, nel risultato di amministrazione il cui dato globale, invece, nel complesso, appare migliore tenuto conto che l'87,7% dei conti dei comuni esaminati (897 conti pervenuti su un totale di 1.230) ha registrato un risultato di amministrazione disponibile (al netto cioè dei residui perenti) di segno positivo e che solo il 10,4% delle amministrazioni comunali (94 su 897) ha chiuso la gestione 1987 con un disavanzo di amministrazione che complessivamente ammonta a 143 miliardi (vedasi prospetti n. I/15 e n. I/16 del volume degli allegati). I comuni che, al termine dell'esercizio hanno conseguito il pareggio nel risultato di amministrazione sono stati 16. Da segnalare che tutti i comuni delle regioni Sardegna e Valle d'Aosta (un solo comune preso in esame per quest'ultima regione) hanno chiuso l'esercizio 1987 con un risultato

positivo di amministrazione e che tutti i comuni della 10° classe demografica sono anch'essi pervenuti ad un avanzo di amministrazione (vedasi aggregazioni per regioni e classi demografiche nei prospetti sopra citati).

L'illustrata situazione complessivamente positiva fa rilevare altresì un lieve miglioramento rispetto a quella registrata al termine del precedente esercizio 1986, quando i comuni in disavanzo erano 103 contro i 94 del 1987.

2.5 Considerazioni conclusive.

I dati sopra forniti evidenziano che i conti consuntivi dell'esercizio finanziario 1987 degli enti locali, si chiudono con un'alta percentuale di disavanzi nella gestione di parte corrente (32,9% per le province e 42,8% per i comuni) e nella gestione di competenza (78,3% per le province e 57,7% per i comuni) e con una relativamente bassa percentuale di disavanzi nel risultato di amministrazione (10,4% per i comuni); percentuale che arriva ad azzerarsi per le amministrazioni provinciali.

La situazione esposta riproduce, senza significative variazioni, quella già rilevata negli anni precedenti, e ciò induce a due essenziali considerazioni: la prima è che il disavanzo cronico di buona parte degli enti locali è da imputare a cause non occasionali ma di natura strutturale; lo squilibrio costante e diffuso della gestione di competenza, e soprattutto quello della parte corrente di bilancio, indicato dalla situazione economica (che, come sopra detto, costituisce il vero metro di verifica dello stato finanziario dell'ente in quanto dimostra la capacità di far fronte con le entrate proprie alle spese permanenti e prevedibili in via continuativa), porta a rilevare che il «trend» di spesa, oramai consolidato nel tempo, è puntualmente destinato a superare per troppi enti gli importi d'entrata su cui gli stessi possono fare affidamento.

La seconda considerazione attiene alla constatazione della limitata efficacia, almeno fino al 1987, della normativa, posta in essere dal legislatore, per il risanamento delle gestioni degli enti locali, con l'emanazione dell'articolo 1 bis della legge n. 488 del 1986. Gli esigui miglioramenti rilevati nel risultato finale di amministrazione (i comuni in disavanzo di amministrazione sono passati dall'11,4% del 1986 al 10,4% del 1987), non sono idonei a dimostrare quel cambiamento di indirizzo verso l'equilibrio delle gestioni auspicato dal legislatore, tenuto conto, da una parte, delle sopracitate alte percentuali di enti in disavanzo nella gestione di competenza e nella gestione di parte corrente e dall'altra, della scarsa rappresentatività della vera situazione finanziaria del dato relativo al risultato di amministrazione. Quest'ultimo, infatti, nell'attuale rappresentazione contabile, si presta ad eludere la reale situazione finanziaria degli enti per l'influenza distortrice sullo stesso operata dalla gestione dei residui (2). Il risultato di amministrazione modifica spesso in positivo una situazione gestionale deficitaria, e non solo perchè ingloba residui attivi, sulla riscossione dei quali l'ente può fare scarso affidamento, ma altresì perchè non tiene conto del diffuso fenomeno dei debiti fuori bilancio, i cui importi, costituendo un passivo per l'ente, andrebbero considerati per il calcolo della effettiva situazione amministrativa. Con i necessari ed opportuni correttivi, pertanto anche il dato relativo al risultato di amministrazione, manife-

sterebbe quegli aspetti negativi rilevati nella gestione di competenza e nella situazione economica. Unitariamente pertanto i tre risultati finali offrono un quadro della finanza locale che è lontano da quell'equilibrio gestionale voluto e perseguito dal legislatore.

Il «trend» di spesa su cui si sono attestati gli enti stenta ad essere riconsiderato e razionalizzato. Il progresso civile, anzi, stimola e accresce le esigenze della collettività che l'amministratore locale è spinto a soddisfare. Non può essere tuttavia avallata la spesa superiore all'entrata.

Se i bisogni della comunità locale esigono politicamente il massimo soddisfacimento, l'amministratore non può esimersi dal rispetto delle regole giuridiche imposte alla sua attività gestionale. Queste impongono di riconsiderare la spesa per dimensionarla all'entrata effettivamente disponibile e non all'entrata prevista e desiderata ma poi non accertata. Non accettare tali regole non può che condurre al deficit di esercizio che peggiora la situazione perché moltiplica, fra l'altro, gli oneri dell'ente per l'aggravio degli interessi dovuti a causa delle anticipazioni di tesoreria o per le maggiori spese per i ritardati pagamenti.

L'equilibrio del bilancio e delle varie sue parti, previsto dalla normativa vigente, in mancanza di un aumento delle entrate, impone pertanto limitazioni all'ampio potere di scelta dei bisogni da soddisfare demandato agli amministratori quali rappresentanti della collettività locale, e nell'ambito della scelta effettuata impone altresì la ricerca dell'efficienza e del buon andamento dei servizi offerti che ha come premessa la copertura finanziaria dei relativi oneri.

In ossequio al principio dell'unitarietà della finanza pubblica, tuttora vigente nel sistema normativo nazionale, il mancato rispetto del limite dei mezzi a disposizione nel soddisfare le esigenze della singola collettività locale, significa riversare, nel medio periodo, sulla collettività nazionale il maggior onere relativo, e si pone, in ultima analisi, in contrasto con le esigenze economiche nazionali valutate globalmente dai competenti organi centrali e dallo stesso Parlamento.

3. Situazioni di disavanzo e debiti fuori bilancio: rinvio per il 1987. Scioglimento della riserva per il 1986.

La Sezione, per l'esercizio 1987, ha iniziato la rilevazione dei debiti fuori bilancio delle province e dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, posti in relazione anche con il disavanzo di amministrazione eventualmente presente nei medesimi conti. Sui risultati dell'indagine la Sezione fa riserva di riferire al Parlamento con successiva apposita relazione.

La Sezione ha completato l'esame dei conti consuntivi dell'esercizio finanziario 1986 delle province e dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti con particolare riferimento ai debiti fuori bilancio ed al disavanzo e, sciogliendo la riserva formulata lo scorso anno, riferisce sui risultati dell'indagine.

3.1 *Debiti fuori bilancio e passività pregresse.*

I debiti fuori bilancio di comuni e province sono costituiti dalle somme di danaro che debbono essere pagate da queste amministrazioni per l'adempimento di obbligazioni valide secondo la legge, ma contratte senza l'adozione dell'atto di impegno contabile.

Sono definitivi i debiti fuori bilancio per i quali non vengono posti in essere in sanatoria, entro l'esercizio in cui è sorto l'obbligo di pagamento, gli atti amministrativi previsti dal procedimento di spesa.

Qualora la sanatoria intervenga nello stesso esercizio in cui sono sorti, i debiti fuori bilancio sono provvisori e non producono conseguenze di rilievo.

I debiti fuori bilancio per essere pagati, su iniziativa dell'ente o spesso dei creditori che li reclamano e minacciano un'azione giudiziaria ovvero ottengono un provvedimento esecutivo, devono essere regolarizzati contabilmente con un provvedimento di impegno emesso anche contestualmente alla liquidazione della spesa e con la registrazione nelle scritture di bilancio.

Queste operazioni avvengono, ovviamente, in un esercizio successivo a quello in cui i debiti fuori bilancio sono sorti; pertanto, le somme di danaro oggetto del pagamento dell'ente rientrano tra le spese denominate passività pregresse e vengono impegnate su un capitolo di competenza.

Nella pratica, in attuazione di una norma (articolo 1 bis decreto-legge n. 318 del 1986, convertito in legge n. 488 del 1986) che ha previsto che i conti consuntivi debbano recare l'indicazione di tutti i debiti fuori bilancio esistenti, vengono elencati fra i debiti fuori bilancio anche quelli sorti in esercizi precedenti.

L'esistenza di debiti fuori bilancio in una gestione contraddice i principi della universalità e veridicità del bilancio, in quanto questo documento non è più una rappresentazione corretta, veritiera e completa di tutti i fatti di gestione intervenuti nell'esercizio ed aventi effetti sulle entrate o sulle spese. Costituisce altresì violazione del principio secondo cui non è possibile spendere senza l'autorizzazione dell'organo volitivo.

In presenza di questi debiti, la lettura del consuntivo e dei suoi prospetti riepilogativi non può dare completa rappresentazione della gestione e dei risultati effettivi da essa prodotti. Si raggiunge questa conoscenza aggiungendo appunto ai risultati presentati nel consuntivo di un ente locale, l'importo di tutti i debiti rimasti fuori da quel bilancio alla data di chiusura dell'esercizio. Necessaria condizione è che il loro elenco sia completo. A tal fine si è richiesto che l'elenco fosse integrato dalla dichiarazione di inesistenza di altri debiti fuori bilancio, sottoscritta dal rappresentante dell'ente e dai vertici dei servizi amministrativi e di ragioneria.

Sommando algebricamente l'importo dei debiti fuori bilancio ai risultati della gestione che emergono da ciascun conto consuntivo, si ottengono i risultati effettivi di ciascuna gestione che, rispetto ad un avanzo risultante dai conti, rivelano un minore avanzo, un sostanziale pareggio, o un disavanzo; mentre, rispetto al disavanzo presentato nei conti, evidenziano un disavanzo di importo maggiore.

È allora possibile costruire un quadro complessivo dei risultati effettivi della gestione degli enti locali, più preciso almeno sotto il profilo contabile, anche se ancora non corrispondente alla effettività delle gestioni, dovendosi tener conto anche dei residui passivi perenti. In questo quadro resterebbe da approfondire l'indagine su criteri e metodi per l'individuazione della reale consistenza dei residui attivi che, per la parte eventualmente formata da residui inesigibili ed insussistenti, fanno diminuire di un importo corrispondente il risultato effettivo contabilmente evidenziato (3).

3.2 Equilibrio della gestione dei comuni e province e finanziamento del disavanzo e dei debiti fuori bilancio.

L'articolo 1 bis del decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318, convertito nella legge 9 agosto 1986, n. 488, ha stabilito, al primo comma, che comuni e province, nella gestione di competenza, debbono rispettare il pareggio finanziario e gli equilibri di bilancio. Questi equilibri risultano dal collegamento delle entrate alla copertura delle spese distinte nei comparti di funzionamento e di investimento.

È stato così imposto, nella gestione di competenza, l'obbligo del pareggio finanziario effettivo realizzabile incidendo sulle previsioni in base alle osservazioni dei loro andamenti attuativi, non con aggiustamenti formali, ma con attente variazioni che possono comportare modifiche alle scelte già fatte, per assicurare che le entrate correnti e in conto capitale prestino sostanziale copertura alle spese relative. Il secondo comma del medesimo articolo si riferisce alla previsione, maturata in corso di esercizio, della chiusura dello stesso esercizio con un disavanzo, per squilibri di parte corrente o in conto capitale tra le entrate e le relative spese, individuati nella gestione di competenza ovvero in quella dei residui.

Esistendo questa aspettativa di disavanzo, la norma impone al Consiglio di deliberare, in corso di esercizio ed entro il 15 ottobre, le misure necessarie a ripristinare il pareggio.

Le misure di riequilibrio possono riguardare la gestione dell'esercizio in corso e non dei successivi.

Il terzo comma dello stesso articolo si riferisce alle gestioni già concluse ed obbliga i Consigli comunali e provinciali a riequilibrarle qualora il loro consuntivo, da deliberare entro il 30 settembre dell'esercizio successivo, per eventi straordinari ed imprevisti, si chiuda con disavanzo di amministrazione o rechi l'indicazione di debiti fuori bilancio.

I provvedimenti di riequilibrio debbono essere adottati entro il 15 ottobre dell'esercizio successivo a quello chiuso (e quindi entro 15 giorni dal termine massimo per deliberare il consuntivo); possono impegnare l'esercizio in corso ed i quattro immediatamente successivi, in base alle vigenti modifiche introdotte con il decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66 e con la legge di conversione 24 aprile 1989, n. 144; possono utilizzare tutte le entrate - ad eccezione di quelle provenienti dalla assunzione di prestiti e di quelle con specifica destinazione per legge - ed anche i proventi delle vendite di beni patrimoniali non redditizi.

La norma del 1986 distingue da tutte le possibili ipotesi di formazione del disavanzo e dei debiti fuori bilancio risultanti dal consuntivo, quelle nelle quali disavanzo e debiti fuori bilancio sono determinati da eventi straordinari ed imprevisti, come tali al di fuori della

diligente considerazione dello scenario tenuto presente da amministratori che nell'esercizio, nel corso della gestione, abbiano perseguito con appropriati provvedimenti ed iniziative il pareggio finanziario e gli equilibri di bilancio.

L'obbligo, imposto dal terzo comma, di riequilibrare le gestioni concluse sorge nei casi in cui il consuntivo deliberato rechi un disavanzo e/o l'indicazione di debiti fuori bilancio, considerati sintomi obiettivi di uno squilibrio gestionale.

L'efficace adozione di provvedimenti correttivi presuppone la conoscenza delle cause dello squilibrio e la valutazione della loro incidenza occasionale o permanente sulla struttura del bilancio.

Cause occasionali di squilibrio possono essere rimosse utilizzando una entrata «una tantum» o una maggiore entrata, anche se questa non dovesse riprodursi negli esercizi successivi, mentre situazioni di squilibrio determinate da esigenze costanti possono essere corrette efficacemente soltanto con nuove scelte dirette ad equilibrare entrate e spese nel comparto corrente.

Si potrà agire soltanto sul versante delle entrate, aumentandole sino ad equilibrarle alle spese mantenute costanti; ovvero sul solo versante delle spese, diminuendole per equipararle alle entrate lasciate invariate; o contemporaneamente agendo nei versanti delle entrate e delle spese, aumentando le prime e diminuendo le seconde, ovvero aumentando le prime e le seconde in modo da assicurarne il pareggio, qualora si decida di migliorare i servizi esistenti o di istituirne di nuovi e sia possibile aumentare le tariffe esistenti o istituirne di nuove, tenendo conto della capacità contributiva degli utenti.

Il decreto legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito con modificazioni in legge 24 aprile 1989, n. 144, conferma in modo ancor più incisivo l'obbligo degli enti locali di tener equilibrate le loro gestioni, di riequilibrarle qualora presentino disavanzo di amministrazione o debiti fuori bilancio, prevede sanzioni per gli inadempienti e, per gli enti dissestati che non possono garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari, impone l'approvazione di un piano di risanamento finanziario.

Alle amministrazioni che nell'ultimo consuntivo deliberato presentino gli indicati elementi di presumibili patologie e non abbiano adottato i provvedimenti indicati nell'articolo 1 bis della legge n. 488 del 1986, le norme del 1989 prescrivono:

— di non assumere impegni e non effettuare pagamenti per servizi non espressamente previsti per legge, comminando la nullità delle deliberazioni assunte in violazione della norma (articolo 23, primo e secondo comma);

— di non effettuare spese senza che la deliberazione autorizzativa sia divenuta o dichiarata esecutiva e senza che l'impegno contabile registrato dal ragioniere o, dove questo non vi sia, dal segretario, siano comunicati agli interessati. Qualora in violazione di queste disposizioni vi sia stata l'acquisizione di beni o servizi da parte degli enti locali, il rapporto obbligatorio intercorre, ad ogni effetto, tra il privato fornitore e l'amministratore o il funzionario che abbiano consentito la fornitura (articolo 23, terzo e quarto comma). È previsto l'obbligo degli enti di accertare, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, i debiti fuori bilancio esistenti alla stessa data e di riconoscerli

con motivata deliberazione consiliare che deve indicare i mezzi di copertura ed impegnare in bilancio i fondi necessari (articolo 24, primo, secondo e terzo comma).

Il riconoscimento dei debiti può essere effettuato se gli stessi siano stati contratti per forniture, opere e prestazioni eseguite per l'espletamento di funzioni e servizi di competenza dell'ente locale (articolo 24, secondo comma).

La copertura dei debiti fuori bilancio, non conseguibile con il provvedimento di riconoscimento dei debiti, e la copertura del disavanzo accertato con l'ultimo consuntivo approvato, deve essere attuata dal consiglio con i provvedimenti di riequilibrio previsti nell'articolo 1 bis della legge n. 488 del 1986, impegnando l'esercizio in corso ed i quattro immediatamente successivi. Il fabbisogno finanziario previsto nel piano di riequilibrio deve esser ripartito in quote uguali per ciascuno degli esercizi indicati nel piano, salvo che sia possibile applicare quote maggiori all'esercizio in corso ed a quelli immediatamente successivi (articolo 24, quarto comma).

In armonia con il piano di riequilibrio gestionale, l'ente deve concordare con i creditori un piano di rateizzazione dei debiti e deve annualmente stanziare in bilancio gli importi relativi. A garanzia dei creditori, i contributi erariali annuali, ordinari e perequativi, sono vincolati al pagamento dei debiti fuori bilancio (articolo 24, quinto comma).

La richiesta degli enti locali di convenire con i creditori la rateizzazione dei debiti, determina la sospensione della procedura esecutiva eventualmente intrapresa, che deve esser disposta dal giudice adito per un periodo da tre a sei mesi (articolo 24, sesto comma).

Gli enti locali poi, indicati dal legislatore come versanti in situazione di dissesto, che non possono garantire le funzioni ed i servizi primari, debbono approvare, con deliberazione consiliare, il piano di risanamento finanziario per provvedere alla copertura delle passività esistenti e per assicurare nel tempo condizioni di equilibrio gestionale.

Il piano di risanamento è istruito dalla commissione di ricerca per la finanza locale, è approvato con decreto del Ministro dell'interno il quale può disporre l'adeguamento dei trasferimenti correnti alla media della fascia demografica cui l'ente appartiene e può autorizzare, a copertura del disavanzo, l'assunzione di un mutuo ventennale con la Cassa depositi e prestiti al tasso vigente e con onere di ammortamento a carico dell'ente (articolo 25).

È prevista la responsabilità personale di segretari e ragionieri degli enti locali per la veridicità ed esattezza dei dati e delle notizie contenuti nei certificati, nelle registrazioni e nelle documentazioni (articolo 25, diciottesimo comma).

3.3 Esame dei conti consuntivi di comuni e province che presentano disavanzo di amministrazione o la dichiarazione di debiti fuori bilancio. Procedimento.

L'esame della gestione di province e comuni, e per questi indipendentemente dalla popolazione residente, i cui conti consuntivi presentino, anche disgiuntamente, disavanzo di amministrazione e debiti fuori bilancio, è stato affidato alla Sezione enti locali con l'articolo 28 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito nella legge 29 ottobre 1987,

n. 440. Per assolvere il compito legislativamente assegnatole, la Sezione ha stabilito di esaminare tutti i conti consuntivi delle province e dei comuni relativi all'esercizio finanziario 1986.

L'esame, in sede decentrata, dei consuntivi dei comuni con popolazione inferiore ad 8.000 abitanti è stato impedito da difficoltà operative, mentre quello dei consuntivi delle province e dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti si è concluso e se ne riferiscono ora il procedimento seguito ed i risultati.

L'esame si è svolto in due fasi: la prima con criteri formali finalizzata alla individuazione dei conti con elementi di patologia da sottoporre successivamente, nella seconda fase, ad un approfondimento distintamente raccolti.

Tra i documenti esaminati, chiesti agli enti con la deliberazione 29 luglio 1987, n. 7, sono da ricordare quelli utilizzati per individuare l'ammontare dei debiti fuori bilancio. Tali documenti sono: la deliberazione di approvazione del conto consuntivo; la dichiarazione dei debiti fuori bilancio sottoscritta dal sindaco o dal presidente dell'amministrazione provinciale, dal segretario e dal ragioniere; la deliberazione di riequilibrio adottata ai sensi delementi distintamente raccolti.

Tra i documenti esaminati, chiesti agli enti con la deliberazione 29 luglio 1987, n. 7, sono da ricordare quelli utilizzati per individuare l'ammontare dei debiti fuori bilancio. Tali documenti sono: la deliberazione di approvazione del conto consuntivo; la dichiarazione dei debiti fuori bilancio sottoscritta dal sindaco o dal presidente dell'amministrazione provinciale, dal segretario e dal ragioniere; la deliberazione di riequilibrio adottata ai sensi del secondo e terzo comma dell'articolo 1 bis della legge n. 488 del 1986 nei casi di disavanzo o di debiti fuori bilancio; un prospetto di dati ed elementi relativi alla gestione di parte corrente e degli investimenti con distinta indicazione dei debiti fuori bilancio al 31 dicembre 1986.

L'esame ha considerato i debiti fuori bilancio nell'importo responsabilmente dichiarato da ciascun ente nei documenti esaminati e, se indicato con cifre diverse nei vari documenti, individuando quello più attendibile in relazione alla motivazione degli atti ed alla loro data. Per ciascun ente, la dichiarazione è stata raccordata con le indicazioni contenute nella delibera di riequilibrio della gestione adottata ai sensi dell'articolo 1 bis della legge n. 488 del 1986, ove a volte sono stati riscontrati importi inferiori a quelli esposti nella dichiarazione dei debiti, accompagnati o non da precisazioni che hanno chiarito che il divario nelle cifre era dovuto alla sistemazione, nel frattempo già intervenuta, di una parte dei debiti che non era quindi considerata ai fini del riequilibrio.

In alcuni casi si è tenuto anche conto, per un raffronto o per la determinazione dell'importo dei debiti fuori bilancio, in mancanza di altri documenti, delle cifre esposte nella deliberazione di approvazione del conto consuntivo dell'esercizio 1986.

Si è notato talvolta, nel certificato del consuntivo dell'esercizio 1986 ove, nel prospetto 16, è prevista l'indicazione dei debiti fuori bilancio in migliaia di lire, che questi vengono indicati, soprattutto dai comuni delle classi demografiche inferiori, nel loro importo effettivo comprendente le centinaia, le decine e le unità di lire.

In questi casi, l'importo dei debiti fuori bilancio, se tratto esclusivamente dal certificato del conto consuntivo e se considerato in migliaia di lire, come chiaramente indicato nel documento, risulta aumentato di tre cifre finali che gli attribuiscono - si sottolinea in base ad una corretta interpretazione del documento - un significato corrispondente a quello reale moltiplicato per mille.

Questa constatazione chiarisce che le aggregazioni effettuate in base alle rilevazioni dei debiti fuori bilancio indicati nei certificati del conto consuntivo, possono risultare in eccesso.

Dei debiti fuori bilancio sono stati, inoltre, esaminati: l'incidenza percentuale sulla spesa corrente; l'oggetto per individuarne le tipologie emerse; gli effetti sul risultato della gestione indicato nel conto, accertati operando la somma algebrica dei debiti fuori bilancio e del risultato di amministrazione «disponibile» (al netto dei residui passivi perenti) ed ottenendo il risultato di amministrazione che si è denominato «effettivo» e che si è rivelato: a volte ancora in avanzo, minore rispetto a quello indicato nel consuntivo; ovvero in disavanzo, rispetto all'avanzo evidenziato nel consuntivo; infine in disavanzo maggiore rispetto a quello del consuntivo. L'esame ha riguardato anche le situazioni economiche, di competenza e di cassa, per verificare gli equilibri di parte corrente e tutti i risultati sono stati confrontati con quelli offerti dalle medesime gestioni nel 1985, per verificarne l'andamento nei due esercizi.

Nei casi in cui dall'esame non sono emersi risultati univoci, gli elementi per la valutazione del conto sono stati arricchiti con la situazione di liquidità degli ultimi due esercizi. Ciascun conto, in base agli elementi individuati, a quanto indicato nella relazione dei revisori, nella deliberazione di approvazione, in quelle eventuali di finanziamento del disavanzo effettivo, negli eventuali rilievi dell'organo regionale di controllo, nella relazione illustrativa dei dati consuntivi e negli altri documenti che lo accompagnano, è stato collegialmente esaminato e su di esso è stata collegialmente espressa una valutazione individuata fra tre prefissate concernenti:

- un sostanziale equilibrio della gestione;
- difficoltà gestionali valutate superabili e da osservare nell'esercizio successivo;
- presumibili gravi difficoltà di gestione.

In corrispondenza alla tripartizione dei conti, sono stati formati tre elenchi per raccogliere i dati consuntivi più significativi ed accertati di ciascun conto, in modo da poter offrire risultati riepilogativi complessivi.

I risultati dell'esame di tutti i conti consuntivi al 31 dicembre 1986 vengono esposti dapprima nel loro complesso e poi secondo la tripartizione risultante dalle valutazioni collegiali effettuate.

3.4 Conti consuntivi dell'esercizio 1986 pervenuti. Enti inadempienti all'obbligo di presentarli. Risultati dell'esame formale e dell'esame approfondito dei consuntivi.

Gli enti compresi nell'originaria e generale competenza della Sezione enti locali sono 1.322: 92 province e 1.230 comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti.

Sono pervenuti alla Sezione in tempo utile i conti consuntivi dell'esercizio 1986 di tutte le province e di 1.205 comuni: in totale 1.297 consuntivi.

Non sono pervenuti i conti di 25 comuni delle classi demografiche 5°, 6° e 7°: 9 enti fanno parte di quest'ultima classe ed 8 di ciascuna delle precedenti.

L'analisi della distribuzione territoriale degli enti inadempienti ne individua 23 nel meridione e nelle isole ed in questa area: 1 in Abruzzo, 12 in Campania, 2 in Calabria, 1 in Puglia, 6 in Sicilia ed 1 in Sardegna.

Nell'area centro-settentrionale si contano due inadempienti nelle regioni Lazio e Veneto.

Un preliminare esame formale dei 1.297 conti consuntivi pervenuti, effettuato in base ai risultati contabili esposti ed ai documenti che li corredano, ha fatto individuare 589 conti senza apparenti elementi considerati sintomi di presumibili patologie, ossia senza disavanzo di amministrazione e senza indicazione di debiti fuori bilancio, mentre nei rimanenti 708 conti, che rappresentano il 54,59% di quelli pervenuti, ha fatto riscontrare un disavanzo di amministrazione e/o debiti fuori bilancio e questi consuntivi sono stati successivamente oggetto di esame più approfondito.

La distribuzione territoriale dei 708 enti i cui conti presentano formali presumibili patologie, ne individua 457 nella fascia centro-settentrionale e 251 in quella meridionale ed insulare.

Dei predetti 708 consuntivi, 43 (corrispondenti al 6,07%) presentano soltanto un risultato di amministrazione negativo, 564 (pari al 79,66%) soltanto debiti fuori bilancio ed i rimanenti 101 conti evidenziano disavanzo di amministrazione e debiti fuori bilancio.

Nel prospetto n. I/17 del volume degli allegati i dati ora forniti sono esposti per regioni e per due grandi aree geografiche.

I rapporti percentuali più elevati tra i conti con elementi di patologie e quelli pervenuti alla Sezione dalla stessa regione sono offerti:

- *nell'area centro-settentrionale*
- dall'Umbria, 17 conti con patologie su 21 pervenuti;
- dal Piemonte, 52 conti su 82;
- *nell'area meridionale ed insulare*
- dalla Calabria, 32 conti su 42;
- dall'Abruzzo, 18 conti su 29.

I rapporti percentuali più bassi si trovano:

- *nell'area centro-settentrionale*
- in Trentino-Alto Adige, 2 conti su 11 (4);
- in Liguria, 16 conti su 34;
- *nell'area meridionale ed insulare*
- in Sicilia, 43 conti su 130;
- in Basilicata, 8 conti su 16;
- in Molise, 3 conti su 6.

L'esame approfondito dei 708 consuntivi ha fatto accertare in 315 conti un avanzo di amministrazione effettivo, mentre in 393 conti è stato riscontrato un disavanzo di amministrazione effettivo.

Bisogna considerare che i consuntivi la cui presumibile patologia consiste nella presenza di un disavanzo di amministrazione, accompagnato o non da debiti fuori bilancio, all'esame rivelano in ogni caso un disavanzo effettivo almeno uguale a quello esposto nel conto, con la conseguenza che il numero di questi conti non può che rimanere invariato sia che si faccia riferimento al disavanzo di amministrazione propriamente detto, che a quello effettivo.

I conti accompagnati soltanto dalla dichiarazione di debiti fuori bilancio e quindi evidenzianti un formale avanzo, ad un esame approfondito possono rivelare ancora un avanzo effettivo, al netto dei residui passivi perenti e dei debiti fuori bilancio.

Questi conti, se possono esprimere una qualche presumibile patologia riferita ai debiti fuori bilancio, dopo l'esame approfondito e con riferimento a quanti di essi mostrano un avanzo di amministrazione effettivo, devono essere considerati espressione di una gestione finanziariamente equilibrata, anche se non necessariamente corretta sotto il profilo giuridico-formale. L'esame dei 708 consuntivi ha posto in evidenza, nel complesso, debiti fuori bilancio per un ammontare di 1.066 miliardi e disavanzo effettivo di amministrazione di 881 miliardi. I due importi non debbono essere sommati, in quanto il disavanzo effettivo di amministrazione sconta i debiti fuori bilancio (oltre che i residui passivi perenti). Questo accertamento può sorprendere perché sembra logicamente giustificata l'attesa di scoprire un risultato di amministrazione effettivo di importo considerevolmente superiore a quello dei soli debiti fuori bilancio, che costituiscono uno solo dei tre addendi necessari alla determinazione del disavanzo effettivo.

La constatazione che il disavanzo di amministrazione effettivo è inferiore ai debiti fuori bilancio di 185 miliardi, tenendo presente che il disavanzo effettivo contiene i debiti fuori bilancio ed i residui passivi perenti, può trovare spiegazione soltanto nella considerazione che, nei 708 conti esaminati, e particolarmente in buona parte di quelli che presentano soltanto debiti fuori bilancio, esiste un avanzo di amministrazione che, in ciascun conto, assorbe i debiti fuori bilancio ed i residui passivi perenti. Per effetto di questa compensazione, parte dei debiti fuori bilancio non concorre a determinare il disavanzo effettivo che può risultare, come è risultato, di importo inferiore a quello dei debiti.

I debiti fuori bilancio sono stati individuati nell'indicato importo di 1.066 miliardi ripartito in 665 conti.

Il disavanzo di amministrazione effettivo complessivo di 881 miliardi, è risultato riferito a 393 consuntivi ed il suo importo misura l'intervento finanziario occorrente per il riequilibrio contabile delle 393 gestioni risultate effettivamente deficitarie tra le 1.297 i cui consuntivi sono pervenuti.

3.5 *Analisi dei debiti fuori bilancio e del disavanzo di amministrazione effettivo. Tipologie dei debiti fuori bilancio.*

La distribuzione territoriale del totale dei debiti fuori bilancio e di quello dei disavanzi di amministrazione effettivi accertati nei conti oggetto dell'indagine, risulta dalla sintesi che segue:

— *centro-nord*: 457 conti con patologie; 422 conti con debiti fuori bilancio di complessivi 555.447 milioni; 249 conti con disavanzo effettivo di 356.443 milioni;

— *sud-isole*: 251 conti con patologie; 243 con debiti fuori bilancio di 510.717 milioni; 144 con disavanzo effettivo di 524.582 milioni;

— *totale nazionale*: 708 conti con patologie; 665 con debiti fuori bilancio di 1.066.164 milioni; 393 conti con disavanzo effettivo di 881.031 milioni.

Il risultato complessivo mostra il maggior peso dei debiti fuori bilancio nelle gestioni dell'area meridionale ed insulare nella quale, rispetto all'altra area geografica, sono dichiarati da un numero di enti inferiore del 42,42% e presentano un ammontare complessivo inferiore dell'8,06%.

Il disavanzo di amministrazione effettivo nel centro-nord è inferiore ai debiti fuori bilancio del 35,82%, mentre nel sud ed isole li supera del 2,71%.

Questa situazione segnala che nel centro-nord i debiti fuori bilancio trovano più ampia compensazione nell'avanzo di amministrazione esistente negli stessi conti.

L'esame dei conti ha riguardato anche le dichiarazioni dei debiti fuori bilancio ed i loro elenchi predisposti dagli enti. È stato possibile individuare le tipologie ricorrenti, quelle meno frequenti e quelle rare.

Ricorrenti sono i debiti fuori bilancio per assicurare il funzionamento degli uffici, la prestazione dei servizi, gli interventi nel campo sociale ed economico.

Meno frequenti i debiti per il pagamento di retribuzioni al personale; di interessi passivi maturati sulle anticipazioni del tesoriere; di sanzioni amministrative per ritardi nei versamenti di contributi all'I.N.P.S., all'I.N.A.I.L., all'I.N.A.D.E.L.; di quote consortili obbligatorie; di onorari a professionisti, soprattutto ingegneri e notai. Rari sono i debiti fuori bilancio per imposte (I.R.P.E.F. ed I.V.A.) non versate.

Si è notato che alcuni enti includono tra i debiti fuori bilancio spese per le quali non vi è ancora l'obbligo giuridico di provvedere per l'incertezza, ad esempio, sulla consistenza del debito che risulta oggetto di controversia giudiziaria. Si espongono ora i risultati dell'esame dei conti, secondo le valutazioni collegialmente effettuate che hanno individuato:

- 297 conti in sostanziale equilibrio;
- 216 conti in incerto equilibrio;
- 195 conti in presumibile squilibrio, anche grave.

3.6 *Gestioni in sostanziale equilibrio.*

Le 297 gestioni valutate in sostanziale equilibrio, sono caratterizzate generalmente da un risultato di amministrazione effettivo positivo; dal sostanziale equilibrio della gestione di parte corrente di competenza e di cassa e da una positiva situazione di liquidità.

Queste gestioni riguardano 197 enti della fascia centro-settentrionale e 100 di quella meridionale ed insulare.

Di esse, 274 presentano conti con un avanzo di amministrazione effettivo, mentre per 23 gestioni è stato determinato un disavanzo effettivo.

I debiti fuori bilancio, presenti in 284 conti, ammontano a 162.359 milioni così distribuiti:

- 73.471 milioni, tra 184 enti del centro-nord;
- 88.888 milioni, tra 100 enti del sud ed isole.

Questi debiti fuori bilancio non costituiscono problema economico finanziario per la parte assorbita dall'avanzo di amministrazione e neppure per la parte che determina disavanzo «effettivo», in considerazione dell'importo non elevato dello stesso disavanzo, misurato in rapporto agli impegni di parte corrente di competenza dell'esercizio, sui quali mostra incidenze percentuali comprese tra lo 0,01% e l'1,68%.

Il disavanzo di amministrazione «effettivo» calcolato per le 23 gestioni è di 1.494 milioni e non assume significato economico finanziario in quanto valutato assorbibile autonomamente dalle gestioni, in relazione agli equilibri di parte corrente che esse presentano ed alla loro buona situazione di liquidità. I debiti fuori bilancio presenti in queste gestioni denotano irregolarità contabili e amministrative in quanto avrebbero potuto essere generalmente evitati, con variazioni e/o storni, per provvedere di sufficienti stanziamenti i capitoli ai quali imputare le spese decise nel corso dell'esercizio in eccedenza agli stanziamenti o in assenza di essi, ma nel rispetto degli equilibri effettivi di bilancio. Le 23 gestioni riguardano comuni delle classi demografiche 5°, 6°, 7° e 9°; sono presenti 19 nel centro-nord e 4 nel sud e nelle isole.

3.7 Gestioni in difficoltà non gravi, valutate superabili.

Le gestioni in difficoltà non gravi e presumibilmente superabili sono risultate 216 e riguardano 168 enti dell'area centro-settentrionale e 48 di quella meridionale ed insulare.

Di queste, 173 presentano un disavanzo effettivo di amministrazione con una incidenza inferiore al 10% sugli impegni di parte corrente dell'esercizio, una gestione di parte corrente in incerto equilibrio, con saldo moderatamente negativo nella competenza e positivo nella cassa, un andamento discontinuo nei due ultimi esercizi, mentre si è notato nel 1986 un miglioramento nella situazione di liquidità.

Le rimanenti 43 gestioni mostrano un avanzo «effettivo» di amministrazione, accompagnato da una situazione di parte corrente non equilibrata, che lascia supporre il formarsi di disavanzi negli esercizi futuri, ove non si intervenga adeguatamente a riconsiderare le scelte gestionali.

Delle 216 gestioni valutate in difficoltà superabili, 199 presentano debiti fuori bilancio di 408.369 milioni; 173 un disavanzo di amministrazione «effettivo» di 218.795 milioni.

I debiti fuori bilancio sono stati dichiarati per:

— 368.194 milioni da 154 enti dell'area centro-settentrionale ed in questa, prevalentemente (248.264 milioni) da 2 enti della 11° classe demografica;

— 40.175 milioni da 45 enti dell'area meridionale ed insulare e, prevalentemente: 19.244 milioni da 14 enti della 7^a classe demografica e 12.197 milioni da 3 enti della 9^a classe.

Il disavanzo effettivo di amministrazione è risultato di:

— 200.384 milioni per 138 enti del centro-nord e prevalentemente di: 94.812 milioni per 1 ente della 11^a classe demografica; 30.838 milioni per 10 enti della 9^a classe demografica e 26.851 milioni per 2 enti della 10^a classe;

— 18.411 milioni per 36 enti dell'area meridionale ed insulare e principalmente di: 9.859 milioni per 3 enti della 9^a classe demografica; 4.743 milioni per 9 enti della 7^a classe demografica. Il disavanzo di amministrazione effettivo accertato in questi conti non assume importanza economico-finanziaria in quanto può essere autonomamente finanziato dagli enti con una gestione più attenta e corretta.

3.8 Gestioni in presumibili gravi difficoltà.

Sono state individuate 195 gestioni in presumibili gravi difficoltà per l'importo del disavanzo «effettivo» che spesso incide fortemente sugli impegni di parte corrente dell'esercizio e per lo squilibrio della gestione corrente che, considerando la tendenziale rigidità di questa spesa, lascia supporre l'aggravarsi del disavanzo negli esercizi successivi, ove non si intervenga nelle scelte gestionali con la chiara visione dei risultati che si intendono conseguire.

Sono stati particolarmente considerati ai fini della valutazione dei conti i provvedimenti adottati per il riequilibrio delle gestioni, che si limitano generalmente ad indicare gli esercizi futuri nei quali provvedere al finanziamento del disavanzo.

Le gestioni in presumibile grave squilibrio sono caratterizzate generalmente dalla contemporanea presenza di disavanzo di amministrazione propriamente detto e di debiti fuori bilancio, sicché il disavanzo di amministrazione «effettivo» (660.742 milioni), supera di oltre un terzo l'importo dei debiti fuori bilancio (495.436 milioni).

È questa una sostanziale differenza rispetto ai conti giudicati in equilibrio o in difficoltà superabili, che complessivamente presentano un disavanzo «effettivo» (220.289 milioni) inferiore ai debiti fuori bilancio (570.728 milioni) di oltre metà, proprio perché in questi conti è presente un avanzo di amministrazione propriamente detto che è sufficiente a finanziare contabilmente parte dei debiti fuori bilancio dichiarati.

Il disavanzo «effettivo» di 660.742 milioni, determinato per i 195 enti giudicati in squilibrio grave, assume significato economico-finanziario in quanto indica l'importo occorrente al 31 dicembre 1986 per riequilibrare le gestioni, con l'avvertenza che il riequilibrio effettivo deve esser realizzato, per la sua genesi, strutturale, attraverso il riequilibrio della gestione di parte corrente, autonomamente attuato dagli enti con una rimodulazione delle scelte di spesa ed attivando i meccanismi per conseguire i possibili aumenti delle entrate tributarie e tariffarie.

Provvedere al finanziamento del disavanzo effettivo senza riequilibrare la gestione di parte corrente può far riemergere dai conti consuntivi degli esercizi successivi un risultato di amministrazione effettivo negativo, in quanto determinato da permanenti scompensi tra le entrate e le spese di funzionamento.

Nel prospetto n. I/18 del volume degli allegati sono indicati gli enti in situazione di presumibile grave squilibrio: i comuni distribuiti per classe demografica di appartenenza e le province; il rapporto percentuale tra il numero dei comuni di ciascuna classe e delle province rispetto al totale degli enti; l'importo del disavanzo di amministrazione effettivo prodotto dai comuni di ciascuna classe e dalle province ed il rapporto percentuale tra l'importo del disavanzo effettivo di ciascun gruppo di enti e l'importo totale del disavanzo.

Gli enti giudicati in presumibile grave squilibrio sono 3 province e 192 comuni, di questi, 186 fanno parte delle classi demografiche dalla 5° alla 7° ed hanno prodotto un disavanzo di amministrazione effettivo di 384.953 milioni, corrispondente al 58,26% del disavanzo effettivo totale.

Un solo comune della 11° classe demografica presenta un disavanzo di amministrazione effettivo di 159.493 milioni, pari al 24,14% del disavanzo totale, mentre 3 province hanno un disavanzo effettivo di 44.781 milioni, pari al 6,78% del totale.

La distribuzione territoriale di questi enti individua nell'area meridionale ed insulare 2 province e 101 comuni che rappresentano il 52,82% del numero totale degli enti considerati. Nella medesima area geografica gli stessi 103 enti hanno prodotto un disavanzo di amministrazione effettivo di 506.097 milioni, pari al 76,59% del disavanzo effettivo totale.

Tra i 195 enti considerati, 77 presentano un disavanzo di amministrazione effettivo il cui importo incide su quello degli impegni di parte corrente di competenza dell'esercizio in misura superiore al 20%. Le percentuali più elevate si trovano nei conti di enti delle regioni: Campania (125,02%); Calabria (110,54%); Puglia (81,23%); Toscana (77,79%); Sicilia (76,86%); Abruzzo (74,90%).

Una incidenza inferiore al 20% è presente in tutti i conti di enti delle regioni: Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Liguria e, complessivamente, in 118 consuntivi che mostrano anche, variamente combinati tra loro, da uno a sette ulteriori indici negativi rappresentati dalle situazioni economiche di competenza e di cassa e dal peggioramento, nel biennio 1985-1986, dell'ammontare dei debiti fuori bilancio, del disavanzo di amministrazione effettivo, delle situazioni economiche di competenza e di cassa e della situazione di liquidità.

Nel prospetto n. I/19 del volume degli allegati, sono indicati, per regioni e per aree geografiche, i conti in presumibile grave squilibrio, quelli con debiti fuori bilancio ed il relativo importo, quelli con disavanzo di amministrazione effettivo ed il relativo importo.

Se i dati complessivi delle due aree geografiche indicano che in ciascuna il disavanzo «effettivo» è superiore ai debiti fuori bilancio, a conferma della presenza in ciascun conto di un disavanzo di amministrazione propriamente detto, cui si aggiungono i residui passivi perenti ed i debiti fuori bilancio dichiarati, l'analisi degli stessi dati disaggregati dimostra che questa situazione esiste effettivamente nell'area centro-settentrionale, con una eccezione nelle Marche.

Nell'area meridionale ed insulare, invece, l'indicata situazione che dovrebbe esser normalmente riscontrata negli enti considerati in presumibile grave squilibrio, si verifica nel Molise, in Sicilia, in Basilicata per un modesto importo di 33 milioni ed in Campania ove, però, la stessa situazione si verifica per un solo ente della classe 11°, che presenta debiti fuori bilancio di 10.423 milioni ed un disavanzo «effettivo» di 159.493 milioni.

Nelle altre regioni dell'area meridionale e negli altri enti della Campania, il disavanzo effettivo è inferiore ai debiti fuori bilancio e dimostra che nei relativi conti i debiti fuori bilancio coesistono con un avanzo di amministrazione propriamente detto che, sino a concorrenza del proprio ammontare, compensa parzialmente e contabilmente i debiti fuori bilancio ed i residui passivi perenti e dalla somma algebrica risulta un disavanzo «effettivo» di importo minore dei debiti fuori bilancio.

In questa categoria di conti, l'esistenza di un avanzo di amministrazione formalmente esposto non è coerente con la realtà gestionale e fa supporre che essa sia sostanzialmente caratterizzata da due contabilità: una ufficiale che fa risultare alla conclusione dell'esercizio un avanzo di amministrazione; l'altra, per così dire officiosa, rappresentativa degli importi delle transazioni con obbligo del pagamento di una somma di danaro, presentate come controvalore economico di servizi considerati essenziali.

4. Gestione del patrimonio.

4.1 Metodologia dell'indagine.

L'attività della Sezione per l'esame e la valutazione dei problemi connessi alla gestione del patrimonio degli Enti locali si è sviluppata nel tempo percorrendo un triplice livello di interessi.

In un primo momento è prevalsa la necessità di conoscere quale fosse lo stato della tenuta e organizzazione delle scritture patrimoniali, compiendo contemporaneamente uno sforzo per acquisire dagli enti il conto generale del patrimonio unitamente al conto consuntivo annuale e per valutare il contenuto rappresentativo di quelli pervenuti.

Constatata una diffusa situazione di inadempienza, la Sezione ha poi ravvisato utile procedere alla ricognizione dell'assetto normativo che regola tuttora la materia; e ciò ha fatto con le pronunce-ricognitive del cui contenuto si è data ampia informazione al Parlamento nella relazione presentata nell'anno 1988 (pag. 118 e segg. del vol. I, relazione allegata alla delibera n. 686 del 1988).

Mediante tale tipo di intervento, la Sezione ha contribuito a far conoscere il quadro normativo regolante la materia, così da fornire agli enti un valido aiuto interpretativo delle regole sulla base delle quali devono essere eseguiti con immediatezza gli adempimenti operativi carenti; nello stesso tempo ha inteso suggerire proposte di verifiche organizzative e normative per una più moderna e funzionale rappresentazione e valutazione del patrimonio. Ciò soprattutto in quei comparti gestionali dell'attività dell'ente in cui taluni elementi

del patrimonio costituiscono un prevalente apporto strumentale all'attività stessa, e quindi concorrono, unitamente ai costi finanziari, a rappresentare lo sforzo compiuto dai singoli enti per una più razionale e produttiva organizzazione dei servizi gestiti.

A conclusione di questa fase operativa, la Sezione ha auspicato «una immediata modifica degli schemi e della disciplina degli inventari e del conto generale del patrimonio, così da agevolare gli enti locali per una migliore e più razionale e coordinata formazione e rappresentazione dei propri conti», e per consentire a questa stessa Sezione «di poter effettuare con maggiore completezza l'esame delle gestioni locali e di arricchire il referto annuale con più attendibili riferimenti ai risultati della gestione dei beni pubblici locali».

Ai fini dell'esame dei conti consuntivi relativi all'esercizio 1987, la Sezione ha avviato una terza fase operativa, mirante ad acquisire notizie sulle iniziative assunte dai singoli enti per l'aggiornamento delle proprie scritture Patrimoniali, a seguito e sulla base delle indicazioni fornite con le richiamate pronunce.

Ciò sia per continuare a valutare, in termini aggiornati, l'andamento generale del fenomeno dell'inadempienza, sia per evidenziare il grado di interesse e di priorità che gli enti locali, già inadempienti, hanno assegnato alle iniziative da intraprendere autonomamente per l'aggiornamento degli inventari onde conseguire l'effetto della regolare tenuta delle scritture patrimoniali.

4.2 Adempimento da parte degli enti all'obbligo di presentare il conto generale del patrimonio.

La Sezione, con le pronunce adottate sull'argomento, ha contribuito ad eliminare ogni residuo dubbio sulla doverosità per gli enti locali di presentare ad essa il proprio conto consuntivo costituito unitariamente dal conto del bilancio e dal conto generale del patrimonio; la forma richiesta in tal senso è stata espressamente specificata per quello relativo all'esercizio 1987.

È chiaro che, trovando l'adempimento la sua doverosità nel vigente sistema normativo, la Sezione ha inteso comunque acquisire tale documento reso sulla base degli schemi ora in uso anche se i dati in esso rappresentati, ove non tratti da scritture aggiornate, potrebbero non rispondere alla reale consistenza del patrimonio dell'ente.

Alla data del 1° giugno 1989, rispetto al numero di 1044 conti consuntivi dell'esercizio 1987 pervenuti (sul totale di 1322 enti tenuti all'adempimento) soltanto 680 enti (70 province e 610 comuni) hanno presentato il conto generale del patrimonio; gli altri 364 enti hanno invece trasmesso soltanto il conto del bilancio.

Ciò significa che a livello nazionale, tenuto conto dei soli conti pervenuti, risulta una situazione di adempimento pari al 65,13%, articolata per regione come riportato nel prospetto n. I/20 del volume degli allegati.

Per aree geografiche la regolarità di rendicontazione è avvenuta come segue:

centro-nord: conti consuntivi pervenuti 709, conti patrimoniali 524, pari al 73,9%;
sud e isole: conti consuntivi pervenuti 335, conti patrimoniali 156, pari al 46,56%.

Le tre regioni in cui la percentuale di adempimento è stata più alta sono la Lombardia (85,45%), il Piemonte (84,6%) e l'Emilia-Romagna (82,29%); mentre quelle con il dato più basso sono il Molise (20%), la Sardegna (27,27%) e l'Abruzzo (30,43%).

Le notizie ora fornite — tratte dai documenti dei conti 1987 presentati dagli enti — vengono sostanzialmente confermate anche dalle risposte fornite da 735 enti ad un apposito, predisposto, questionario.

In esso veniva chiesto di precisare se il conto consuntivo 1987 — approvato o in corso di approvazione — era costituito unitariamente dal conto del bilancio e dal conto generale del patrimonio.

I dati relativi alle risposte, separati per province e comuni e aggregati per regione, sono contenuti nei prospetti n. I/21 e n. I/22 del volume degli allegati. Da essi risulta che su 76 province (vedi prospetto n. I/21 del volume degli allegati), 58 hanno dato al quesito risposta positiva e 18 risposta negativa; quindi con una percentuale di adempimento pari al 76,31%; suddivise per aree geografiche come segue:

centro-nord: su 52 risposte, 45 sono state positive (86,53%) e 7 negative;

sud e isole: su 24 risposte, 13 sono state positive (54,16%) e 11 negative.

Per i comuni (vedi prospetto n. I/22 del volume degli allegati), su 659 risposte 419 sono state positive e 240 negative; quindi con una percentuale di adempimento pari al 63,58%; suddivise per aree geografiche come segue:

centro-nord: su 495 risposte, 335 sono state positive (67,67%) e 160 negative;

sud e isole: su 164 risposte, 84 sono state positive (51,21%) e 80 negative.

Il dato sull'inadempimento — di cui ora trattasi — sta a significare che gli enti interessati si trovano in una preoccupante situazione di carenza organizzativa, dimostrando l'inadempimento che l'ente non ha avuto a disposizione alcun elemento conoscitivo dei valori patrimoniali, per cui, nonostante i diffusi richiami, non è stato in grado di apprestare un completo e rituale documento di rendicontazione.

La mancanza del conto generale del patrimonio determina anche riflessi sulla legittimità del conto consuntivo e sul procedimento della sua approvazione.

Ove per gli enti interessati lo stato di inadempienza dovesse perdurare oltre la ragionevole durata occorrente per l'impianto delle scritture patrimoniali mancanti o palesemente inattendibili, le singole situazioni dovranno essere segnalate a chi spetta per le doverose iniziative.

4.3 Iniziative concrete già assunte dagli enti per l'aggiornamento delle scritture patrimoniali.

Va dato atto che il discorso sull'aggiornamento delle scritture patrimoniali è obiettivamente complesso, perchè occorre tener presenti tutti i problemi connessi al sistema della contabilità finanziaria e patrimoniale ora imposta agli enti locali, e contemporaneamente tener conto degli adempimenti e delle rilevazioni in cui assumono rilievo la conoscenza e la valutazione dei singoli elementi del patrimonio, nonché i profili tecnico-contabili degli adempimenti.

Perciò la Sezione nelle sue pronunce ha ritenuto che per una generale riforma del sistema della contabilità e delle scritture patrimoniali occorrono iniziative unitarie a livello governativo, tenendo conto delle proposte avanzate dagli stessi enti locali e delle esigenze di coordinamento della disciplina nell'ambito del più generale sistema della contabilità pubblica.

Tali obiettive difficoltà di carattere generale — che riguardano soprattutto le scelte di fondo per soluzioni più adeguate ad un moderno e funzionale sistema di contabilità — non giustificano, però, il prolungarsi dell'inerzia degli enti ai fini della completa conoscenza della consistenza del proprio patrimonio e della sua aggiornata valutazione.

La conoscenza dei singoli elementi immobiliari e mobiliari e dei diritti riconducibili al patrimonio generale dell'ente comporta la necessità di intraprendere singolarmente e localmente una azione di ricerca, rilevazione e descrizione dei singoli beni o diritti e quindi la necessità di adottare concrete decisioni organizzative ed operative rapportate alla contingente e particolare situazione dei singoli enti.

Altrettanto dicasi per la successiva fase della valutazione monetaria dei beni al fine dell'inserimento del loro valore fra le attività del conto generale del patrimonio.

Le doverose iniziative dei singoli enti appaiono perciò come il naturale sviluppo della attività di stimolo e di informazione finora svolta dalla Sezione per favorire la normalizzazione della tenuta delle scritture patrimoniali. La necessità di tali iniziative appare perciò indilazionabile anche per consentire agli enti di dar corso ai propri adempimenti fiscali e per poter adottare altrettante imposte decisioni per la determinazione dei costi dei vari servizi gestiti dall'ente per i quali devono essere determinati prezzi e tariffe.

Senza sottovalutare la necessità per gli amministratori di conoscere dati ed elementi obiettivi sulle caratteristiche fisiche e giuridiche dei singoli beni ai fini delle scelte da adottare per il migliore impiego degli stessi, per la loro destinazione alle esigenze funzionali dell'ente e per la verifica della conseguibile produttività economica. Nonchè, in vista di una eventuale vendita, come, in presenza di specifiche circostanze, autorizzano a fare talune recenti norme (articolo 1 bis del decreto-legge 1 luglio 1984, n. 318, come convertito nella legge 9 agosto 1986, n. 488, e l'articolo 25 del decreto-legge 2 marzo 1989, come convertito nella legge 24 aprile 1989, n. 144).

Perciò è stato chiesto a quegli enti che affermano di non possedere un aggiornato sistema di inventario dei propri beni di far conoscere alla Sezione — e per suo tramite al Parlamento — se è stata quanto meno avviata alcuna delle seguenti fasi operative:

- a) la concreta rilevazione degli elementi del patrimonio fisico;
- b) l'aggiornamento dei valori monetari dei beni già conosciuti, compresi quelli demaniali;
- c) la compilazione, ex novo, ove necessario, degli inventari dei singoli elementi del patrimonio.

I dati relativi allo stato di aggiornamento delle scritture patrimoniali, esposti separatamente per province e comuni e aggregati per regione, sono contenuti nei prospetti n. I/23 e n. I/24 del volume degli allegati.

Per le province (vedi prospetto n. I/23 del volume degli allegati), su 58 che hanno risposto al quesito (63% del totale), n. 16 affermano che l'ultima revisione generale degli inventari è stata compiuta prima del 1965, n. 5 fra il 1965 e il 1970, n. 4 fra il 1971 e il 1975, n. 7 fra il 1976 e il 1980, n. 17 fra il 1981 e il 1985 e n. 9 fra il 1986 e il 1989.

Soltanto n. 36 province (pari al 39% del totale) affermano di aver tenuto dopo tale revisione generale, costantemente aggiornati gli inventari; mentre altrettante risposte sono di contenuto negativo.

Tali dati confermano quanto già rilevato dalla Sezione sul permanere dello stato di diffusa situazione di inadempienza, anche se va notata, da un lato, la tendenza verso un miglioramento (infatti 28 province su 58 affermano di aver disposto la revisione degli inventari negli ultimi nove anni) e dall'altro, il fatto che su 72 risposte ad altro quesito, la metà di esse testimoniano che presso tali amministrazioni non è in uso la dovuta pratica di tenere gli inventari costantemente aggiornati.

Appaiono di segno positivo i dati relativi alle iniziative recentemente assunte per provvedere alla regolarizzazione della tenuta delle scritture patrimoniali.

Infatti, delle 36 province che hanno dichiarato di non avere inventari aggiornati, n. 29 affermano di aver avviato la rilevazione del patrimonio fisico, n. 30 di aver dato corso all'aggiornamento dei valori dei beni, ivi compresi quelli demaniali, e n. 28 che stanno procedendo all'aggiornamento degli inventari.

Queste notizie denotano che, a seguito delle pronunce della Sezione, sono state avviate positive, concrete iniziative dalle singole amministrazioni provinciali, tali da far ritenere prossimo — per tali enti — uno stato di sufficiente rappresentazione del loro patrimonio sia in termini di dati fisici, che di valori monetari.

Per i comuni (vedi prospetto n. I/24 del volume degli allegati), su n. 476 risposte alla domanda sulla data dell'ultima revisione generale degli inventari, n. 171 affermano che questa è stata compiuta prima del 1965, n. 57 fra il 1966 e il 1970, n. 34 fra il 1971 e il 1975, n. 39 fra il 1976 e il 1980, n. 75 fra il 1981 e il 1985 e n. 100 fra il 1986 e il 1989.

Ad altra domanda, soltanto n. 168 comuni dicono di aver tenuto, dopo tale revisione generale, costantemente aggiornati gli inventari; mentre n. 477 enti forniscono risposta negativa.

I dati ora riportati — rilevati da un numero di risposte molto limitate rispetto al totale degli enti interessati, non avendo, peraltro, gli enti fornito risposta a tutte le domande del questionario — confermano, anche per i comuni, lo stato di diffusa preoccupante inadempienza all'obbligo di tenere aggiornate le scritture patrimoniali.

Né appare proporzionato al rilevato fenomeno di carenza, il dato relativo alle iniziative ora avviate per la regolarizzazione delle scritture.

Infatti, rispetto al predetto numero di 477 comuni che hanno ammesso lo stato di mancato aggiornamento degli inventari, solo 341 risposte danno atto che è stata iniziata la rilevazione del patrimonio fisico, n. 372 che è stato dato corso all'aggiornamento dei valori dei beni, compresi quelli demaniali, e n. 299 che si sta provvedendo all'aggiornamento degli inventari.

Pur denotando tali dati un certo interesse delle amministrazioni comunali per il problema, il limitato peso percentuale delle iniziative rispetto alla globalità dei comuni interpellati consiglia di valutare con attenzione il fenomeno e di continuare a seguire nel tempo l'andamento degli adempimenti e il livello qualitativo e quantitativo dei risultati conseguiti.

4.4 Dati desunti dai conti sul saldo dei valori del patrimonio.

Le precisazioni svolte nelle relazioni rese negli ultimi anni sulla scarsa attendibilità e comparabilità dei dati relativi al saldo dei valori del patrimonio, vanno doverosamente ripetute fino a quando non verranno emanate direttive e forniti criteri e modelli definitivi e omogenei per la compilazione di scritture patrimoniali aggiornate e rappresentative.

Infatti, a parte le carenze sul mancato aggiornamento degli inventari — e quindi i dubbi sulle dimensioni della consistenza patrimoniale — ciò che concorre a dare scarsa attendibilità ai dati riassuntivi del conto generale del patrimonio sono la incertezza dei criteri seguiti per la classificazione e la valutazione dei beni e la mancata valutazione monetaria dei beni demaniali, e quindi i dubbi sulla completezza dei dati relativi alle attività, con la naturale conseguente tendenza dei conti verso valori negativi.

Con tali espresse riserve, si forniscono i dati contenuti nei prospetti n. I/25 e n. I/26 del volume degli allegati, aggregati per classi di comuni e per regioni.

Dai dati esposti, risulta che, per l'anno 1987, su un numero complessivo di 609 conti patrimoniali esaminati (pari al 49,5% del totale degli enti), 514 riportano un netto patrimoniale per 10.450 miliardi; 87 conti indicano un disavanzo patrimoniale per 1.451 miliardi e 8 conti hanno chiuso in pareggio.

Ne consegue che sul totale dei conti esaminati risulta un saldo positivo di 8.999 miliardi.

Raffrontando questi risultati con quelli riportati nella relazione annuale 1985 (volume II, pag. 120 e segg.), in cui su un campione di 349 comuni (pari al 38,3% del totale degli enti) il saldo positivo era di 6.437 miliardi e quello negativo era di 4.126 miliardi), appare netto il miglioramento verificatosi il 1° gennaio 1986 e il 31 dicembre 1987; il miglioramento, valutabile soprattutto per il calo del saldo negativo, è probabilmente attribuibile ad una più corretta e razionale compilazione dei conti patrimoniali ed alla, altrettanto probabile, intervenuta valutazione monetaria dei beni demaniali nei limiti dei costi finanziari sostenuti.

Ciò appare confortato anche dal fatto che i comuni con maggiori saldi positivi appartengono alle stesse regioni in cui la regolarità di rendicontazione è avvenuta con una più alta percentuale (Emilia-Romagna, con saldo positivo di 1.945 miliardi e Lombardia con saldo positivo di 1.517 miliardi).

Dai dati esposti nel prospetto n. I/27 del volume degli allegati riguardanti le amministrazioni provinciali, risulta che per l'anno 1987 su un numero complessivo di 66 conti patrimoniali esaminati (pari al 71% del totale degli enti), 48 riportano un netto patrimoniale per 2.311 miliardi; 16 conti indicano un disavanzo patrimoniale per 343 miliardi e 2 conti hanno chiuso in pareggio. Ne consegue che sul totale dei conti esaminati risulta un saldo positivo di 1.718 miliardi.

Raffrontando questi risultati con quelli riportati nella relazione annuale 1985 (Volume II, pag. 120 e segg.), in cui su un numero di 45 conti esaminati (pari al 48,9% del totale degli enti) il saldo positivo era di 965 miliardi, quello negativo di 185 miliardi ed il saldo totale positivo per 780 miliardi, appare netto il miglioramento intervenuto fra il 1° gennaio 1986 ed il 31 dicembre 1987.

Tale miglioramento, specialmente valutando il calo del saldo negativo, probabilmente è attribuibile all'intervenuto aggiornamento delle scritture patrimoniali e alla, altrettanto probabile, intervenuta valutazione monetaria dei beni demaniali nei limiti dei costi finanziari sostenuti; fenomeno questo molto rilevante per le amministrazioni provinciali.

5. Il servizio di tesoreria degli enti locali.

Nelle ultime relazioni annuali, la Sezione ha dedicato particolare cura all'esame della disciplina che attualmente regola il servizio di tesoreria degli enti locali.

Infatti, in quella resa al Parlamento nell'anno 1987 (vedi volume II, pag. 122 e segg., allegato alla delibera 4/1987), sono stati diffusamente analizzati gli effetti che su tale servizio poteva determinare l'entrata in vigore del sistema di tesoreria unica, sia con riguardo agli adempimenti operativi da compiere, che all'organizzazione e alla struttura delle scritture obbligatorie.

Nella relazione resa nell'anno 1988 (vedi volume I, pag. 134 e seguenti, allegato alla delibera n. 686 del 1988) sono stati invece illustrati i risultati di una specifica indagine svolta fra un campione di enti locali per acquisire una serie di notizie generali sull'organizzazione del servizio e per verificare gli effetti che il sistema della tesoreria unica aveva determinato nei rapporti fra ente e tesoriere e sul concreto svolgimento del servizio.

Nel fare rinvio alle valutazioni espresse sui vari profili del servizio nelle due richiamate relazioni, si ritiene che sussistano ancora ragioni per continuare a seguire l'argomento, per gli aspetti attinenti al rinnovo delle convenzioni ed anche per valutare i nuovi costi del servizio e per conoscere il tipo di soluzione adottata per la organizzazione dello stesso.

Infatti, sotto il profilo dei costi, è emersa la tendenza al superamento del vecchio concetto della «gratuità» del servizio e, sotto quello organizzativo, è risultata una tendenziale rottura del tradizionale collegamento fra servizio di esattoria e quello di tesoreria; talchè quest'ultimo servizio è venuto nel tempo ad assumere sempre maggiore importanza, fino ad acquisire una propria ben definita autonomia.

Il legame tradizionale fra i due servizi determina ancora effetti per quanto attiene al regime di proroga cui sono attualmente soggette «le gestioni delle esattorie comunali e consorziali e delle ricevitorie provinciali delle imposte dirette nonché delle tesorerie comunali e provinciali».

Infatti, così da ultimo ha disposto il decreto-legge 12 dicembre 1988, n. 526, convertito nella legge 10 febbraio 1989, n. 44, che ha ulteriormente prorogato fino al 31 dicembre 1989, unitamente a quelle di esattoria, il regime delle convenzioni di tesoreria già scadute.

Per effetto delle reiterate proroghe, la gestione dei due servizi continua ad essere condotta sulla base delle condizioni stabilite nelle convenzioni in atto e non risulta che fra le parti siano state di regola disposte consensuali modifiche a tale regime.

Altri aspetti dei rapporti fra tesoriere ed enti locali, più inerenti alla gestione delle operazioni di cassa, verranno esaminati di seguito, allorchè si valuterà la situazione della liquidità e quella delle anticipazioni di cassa.

5.1 Considerazioni generali sulla liquidità e sui mezzi per la sua rilevazione e valutazione.

La Sezione, nel riferire al Parlamento sui risultati dell'esame delle gestioni locali, ha dedicato particolare attenzione anche al fenomeno della liquidità, sulla base dei relativi dati ricavabili dal conto consuntivo.

Le notizie sullo stato della liquidità — che rappresenta il saldo finale della gestione espressa in termini di cassa — sono attingibili, nella attuale struttura del conto consuntivo, dal quadro riassuntivo della gestione di cassa previsto dall'articolo 1, primo comma, n. 11 del decreto ministeriale 23 febbraio 1983, con il quale è stato approvato il nuovo schema di conto consuntivo dei comuni e delle province.

Di solito, però, intendendo per liquidità il complesso delle risorse comunque disponibili dall'ente per i pagamenti, si è tenuto conto nella rilevazione della sua entità anche delle somme depositate, provvisoriamente o con vincolo di durata, presso istituti di credito, o gli istituti mutuanti, e di quelle ottenute, per anticipazione, dai rispettivi tesoriere.

Perciò nelle rilevazioni disposte dalla Sezione, si è cercato di integrare il dato riassuntivo desumibile dal conto, con altre notizie influenti sulla descrizione del fenomeno della liquidità; dati che, pur trovando nel conto una rappresentazione diffusa, hanno bisogno di essere riaggregati per una immediata valutazione di sintesi.

Difatti, anche la rappresentazione dei dati periodici della gestione di cassa che trimestralmente affluiscono al Ministero del tesoro — come previsto dal decreto ministeriale 11 aprile 1980 — è riassunta in un prospetto sulla «situazione delle disponibilità liquide» in cui le stesse sono evidenziate tenendo conto:

1. dei fondi liberi e/o vincolati, esistenti presso il sistema bancario, all'inizio dell'anno, (che nel conto figurano tra i residui attivi);
2. dei fondi presso la tesoreria statale, all'inizio dell'anno (che prima dell'istituzione del sistema di tesoreria unica figuravano anch'essi fra i residui attivi);
3. del fondo o deficit di cassa presso il tesoriere all'inizio dell'anno;
4. delle riscossioni effettuate dal tesoriere a tutto il trimestre;
5. dei pagamenti effettuati dal tesoriere nello stesso periodo;
6. del saldo positivo o negativo di tesoreria nello stesso periodo;
7. dei fondi, liberi e/o vincolati, presso il sistema bancario al termine del trimestre;
8. dei fondi presso la tesoreria statale al termine del trimestre.

Tale tipo di rilevazione — che trae la sua origine dalla disciplina sui conti di cassa contenuta nell'articolo 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificato dalla legge 23 agosto 1988, n. 362 ed il cui modello di rappresentazione non risulta finora modificato — appare non più completamente in armonia con la realtà gestionale degli enti soggetti a regime di tesoreria unica, per i quali, come è noto, il fondo di cassa di tesoreria racchiude sia il dato, giornaliero e periodico, della cassa del tesoriere locale, sia quello delle due contabilità speciali aperte a nome dell'ente e gestite dalla tesoreria provinciale dello Stato, secondo la disciplina del predetto nuovo sistema di tesoreria.

Dovrebbe tendere a perdere rilevanza anche il dato riferito ai fondi depositati presso il sistema bancario, tenuta presente la recente disciplina introdotta al riguardo con il decreto-legge 28 marzo 1989, n. 113, non convertito e sostituito con il decreto-legge 29 maggio 1989, n. 201.

Con tale ultima disciplina si mira, infatti, a far confluire nella contabilità speciale infruttifera intestata agli enti presso le sezioni provinciali della tesoreria dello Stato sia gli importi dei mutui già in ammortamento e attualmente non utilizzati, concessi dagli istituti di credito speciale e dalle sezioni opere pubbliche delle aziende di credito, che gli importi, comunque messi a disposizione, a valere sui mutui concessi agli enti locali.

La finalità della manovra governativa per il contenimento delle liquidità libere degli enti locali, ove approvata dal Parlamento, determinerà una caduta di significatività del dato relativo ai depositi presso il sistema bancario, per cui la rilevazione della liquidità si concentrerà prevalentemente sulle giacenze presso il sistema di tesoreria.

L'andamento del fenomeno della liquidità può essere utilmente valutato tenendo presente anche lo stato di esposizione debitoria dell'ente verso il proprio tesoriere, quale risulta al termine dell'esercizio, a causa delle anticipazioni di cassa non rimborsate entro tale data.

Allo stato attuale, a parte eventuali rilevazioni extrabilancio, il dato di cassa della liquidità misura soltanto il suo saldo finale e globale per essere comparato con quello corrispondente dell'esercizio precedente.

Manca, infatti, sulla base dell'attuale struttura del conto consuntivo, ogni possibilità di analisi ricostruttiva della natura e delle cause di formazione del saldo di cassa.

Infatti, nel dato globale della giacenza di cassa, così come nella formazione dell'avanzo di amministrazione, confluiscono dati non omogenei fra loro, ossia tutte le entrate, di qualsiasi natura, libere, o con vincolo di destinazione.

Al contrario, una significativa valutazione dello stato della liquidità dell'ente non può prescindere dalla separazione dei comparti di gestione, e soprattutto non può ignorare la natura libera o vincolata delle somme incassate, stante il generale principio di divieto della utilizzazione dei fondi vincolati per altre cause.

La necessità di seguire la gestione di cassa secondo la natura libera o vincolata dei fondi, ha giustificato la introduzione dell'obbligo per il tesoriere di tenere in evidenza i vincoli gravanti su taluni fondi ai quali apposite norme di legge attribuiscono una specifica destinazione, ivi comprese le somme provenienti da mutui (articolo 1, quinto comma, del decreto ministeriale 26 luglio 1985 e articolo 5, secondo comma, decreto ministeriale 22 novembre 1985).

L'esigenza della rilevazione a consuntivo della natura dei fondi costituenti la liquidità finale, per meglio valutare la situazione gestionale dell'ente, comporta perciò la necessità di modificare in tal senso il sistema di rilevazione a consuntivo, ora in uso. Così come andrebbero meglio descritti e rappresentati nella struttura del conto consuntivo gli effetti dell'avvenuta utilizzazione in termini di cassa delle somme aventi destinazione vincolata per il pagamento di spese correnti, come consentito dall'articolo 11 della legge 29 ottobre 1987, n. 440.

Non può da ultimo non rilevarsi che il saldo finale della liquidità, pur rappresentando un dato significativo non comparabile dell'andamento della gestione della cassa, indica contabilmente la situazione esistente al termine dell'esercizio, e quindi non fornisce alcuna possibilità di valutazione sullo stato dell'avvenuto svolgimento quotidiano degli incassi e dei pagamenti.

5.2 Dati sulla situazione della liquidità.

Nell'ultima relazione annuale l'esame della situazione della liquidità, relativa all'esercizio 1986 svolto sui conti di 34 enti, ha portato la Sezione a ritenere che:

- in generale la liquidità era tendenzialmente in aumento;
- in particolare la tendenza si leggeva nei dati del «fondo di cassa»;
- al contrario, diminuiva il valore dei depositi bancari.

È stato perciò affermato che «la politica perseguita per anni dal Tesoro, di controllare tutta la liquidità del sistema pubblico allargato, si avvia alla piena realizzazione».

Nella presente relazione l'andamento della situazione della liquidità è stato esaminato, sempre sui dati dei conti dell'esercizio 1986, su un campione significativo di 177 enti, scelto fra province e comuni. I dati relativi sono contenuti nel prospetto n. I/28 del volume degli allegati; da essi risulta che 168 enti (pari al 94,9% del campione) hanno registrato un saldo positivo della liquidità pari a 8.195 miliardi; 8 enti (pari al 4,5% del campione) hanno registrato un saldo negativo di 5 miliardi; un solo ente ha chiuso in pareggio.

Il saldo totale della liquidità è perciò positivo per 8.190 miliardi.

La tendenza al generale miglioramento del fenomeno può essere colta con maggiore evidenza dal raffronto, operato nei dati del prospetto n. I/28 del volume degli allegati fra i risultati dell'esercizio 1986 e quelli dell'esercizio 1985, relativi agli stessi enti del campione.

Tale raffronto dimostra l'aumento del saldo positivo e la diminuzione di quello negativo; il primo dato, infatti, sale da 4.413 a 8.195 miliardi, mentre il saldo dei risultati negativi diminuisce da 90 a 5 miliardi, con una variazione positiva sul risultato globale dei dati del campione pari a 3.867 miliardi.

La positività dell'andamento del fenomeno si rileva non solo dalla dimensione dei riportati valori numerari dei saldi, ma anche dal numero degli enti interessati.

Difatti, mentre a chiusura dell'esercizio 1985 si erano avuti, sugli enti del campione, 137 casi con saldo positivo, tale numero a chiusura del 1986 era aumentato a 168 enti, con un incremento percentuale dal 77,40% al 94,9%.

Tale positiva tendenza si è verificata con uniformità sul territorio; infatti, nel centro-nord sono risultati con situazione positiva 100 enti su 105 (pari al 95,2% del campione) e nel sud-isole lo stesso risultato si è avuto in 68 enti su 72 (pari al 94,4% del campione).

Anche il raffronto fra i due esercizi mostra la stessa uniformità di tendenza. Infatti, mentre al 31 dicembre 1985 gli enti con saldo positivo nel centro-nord erano 79 su 105 (pari al 75% del campione), tale numero è salito, come si è visto, a 100 al 31 dicembre 1986 (95,2%).

È così per gli enti del sud-isole, aumentati da 58 a 68 sul numero di 72 enti del campione (in percentuale dall'80,5% al 94,4%).

I dati ora riportati, come chiarito prima, considerano la situazione della liquidità tenendo conto dei saldi globali della gestione di cassa al termine dell'esercizio, integrati con i dati dei depositi bancari e tenendo conto dei debiti di tesoreria per anticipazioni non rimborsate al termine dell'esercizio; considerano quindi la gestione di cassa nella sua indistinta globalità.

Per una migliore utilizzabilità dei dati di tale gestione — soprattutto per poter trarre da essi elementi per una analisi correlativa fra andamento della gestione di cassa e andamento della gestione di competenza — andrebbero attuati i correttivi di rappresentazione e aggregazione dei dati di cui si è parlato.

Per gli enti soggetti a tale regime la situazione della liquidità dovrebbe dedursi soltanto dal dato del fondo di cassa; per tutti gli enti, poi, dovrebbe ridursi al minimo il fenomeno dei depositi bancari, anche per le richiamate innovazioni normative di segno restrittivo, così come sembra in tendenza riduttiva il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, almeno per quegli enti che, disponendo di notevoli giacenze di somme a destinazione vincolata, possono provvisoriamente utilizzare le stesse, nei limiti di legge, per il pagamento di spese correnti.

Ma, per una esatta e significativa valutazione del fenomeno della liquidità, occorre meglio evidenziare l'andamento nell'anno dell'equilibrio di cassa della gestione corrente, rispetto a quella dei fondi vincolati (naturalmente in avanzo) e la rilevanza e l'andamento del fenomeno del provvisorio utilizzo di tali fondi per il pagamento di spese correnti, onde trarre dal complesso di tali dati indizi ed elementi di giudizio per la valutazione del buon andamento della gestione finanziaria dell'ente.

5.3 Le anticipazioni di cassa e il loro costo.

La valutazione della situazione della liquidità non può ignorare il fenomeno delle anticipazioni di cassa cui si ricorre quando la transitoria situazione negativa del saldo della cassa corrente non consente all'ente di dar corso al pagamento dei debiti liquidi scaduti. Di regola in tali casi l'ente ha già esaurito la facoltà di attingere provvisoriamente ai fondi di cassa con vincolo di destinazione, secondo la disciplina, da ultimo, stabilita dall'articolo 11 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440.

La somma dello scoperto di cassa esistente al termine dell'esercizio, congiunta a quella pagata al tesoriere durante l'anno per compensare le anticipazioni ricevute, sono elementi

utili per una completa valutazione dell'andamento della liquidità durante l'anno, essendo tale dato nei conti rilevato con riferimento alla situazione esistente al 31 dicembre di ogni anno.

Perciò anche su tale fenomeno sono stati rilevati i dati relativi riportati nei prospetti n. I/29 e n. I/30 del volume degli allegati, su un campione di 107 conti di comuni e province, ponendo a raffronto, per i medesimi enti, la situazione al 31 dicembre 1986 con quella al 31 dicembre 1985.

Dai dati risulta che 27 enti (pari al 25% del campione) hanno riportato al 31 dicembre 1986, uno scoperto di cassa per complessivi 185 miliardi; mentre al 31 dicembre 1985 tale risultato si era avuto per 80 enti (pari al 74,7% del campione) per un totale di 376 miliardi di debiti.

Nel periodo considerato la variazione del saldo è stata positiva per 192 miliardi.

Per aree geografiche gli enti del campione del centro-nord con scoperto di cassa sono al 31 dicembre 1986, 20 su 78 (pari al 25,6% del campione), con un debito totale di 157 miliardi, pari all'84,4% del dato nazionale.

La lettura dei dati conferma la tendenza al positivo andamento della situazione di liquidità, non solo perché è variato in positivo, nel periodo, il saldo globale dei dati, ma anche per il forte calo del numero degli enti interessati al fenomeno dello scoperto di cassa, passati nel biennio dal 74,7% al 25% del campione.

Per aree geografiche, mentre appare omogeneo al dato nazionale il numero degli enti interessati al fenomeno, è notevolmente sbilanciata l'incidenza del valore del debito degli enti del sud isole, rispetto all'altro comparto.

I valori però risultano fortemente influenzati dai dati dei due enti della regione Campania che da soli hanno avuto uno scoperto di cassa di 151 miliardi (sul totale del comparto di 157 miliardi); per cui, isolando tale dato, viene confermato anche per questi enti l'andamento positivo del fenomeno, riscontrato a livello nazionale.

Nel prospetto n. I/30 del volume degli allegati, i dati dello scoperto di cassa sono ripartiti per classi demografiche dei comuni e per province. Anche da tale punto di valutazione, se si esclude il caso del comune campano della classe 11^a con un disavanzo di 151 miliardi, lo scoperto di cassa, sia per entità dei valori che per numero di enti, appare distribuito fra i vari comuni in relazione alla dimensione della loro grandezza.

Oltre al dato dello scoperto di cassa al termine dell'esercizio, l'altro elemento utile per una completa valutazione dell'andamento della liquidità durante l'anno è costituito dalle somme impegnate per anticipazioni di tesoreria.

Nei prospetti nn. I/31, I/32, I/33, contenuti nel volume degli allegati, sono riportati i dati relativi alla spesa predetta rilevati dai conti consuntivi 1986 di un campione significativo di 84 comuni, aggregati per regioni e per classi demografiche, e di 11 amministrazioni provinciali.

Da essi risulta che la spesa per anticipazioni di cassa dei comuni tende a diminuire in valori assoluti; anche se sono numerosi gli enti che nell'anno 1986 hanno pagato interessi al tesoriere con variazione in aumento, per i comuni dell'area del centro-nord si è avuta in otto regioni su dodici; mentre per quelli dell'area sud-isole si è verificata in tre regioni su sette.

Considerati per classi demografiche, hanno aumenti di spesa i comuni delle classi 5^a, 8^a ed 11^a.

Tale fenomeno però, anche se significativo, non incide sulla positiva valutazione dell'andamento della liquidità, attesa la modesta entità in assoluto della spesa. Sta soltanto a significare che — esclusi taluni casi in cui la spesa è di preoccupante entità — è diffuso fra i comuni il bisogno di far ricorso alle anticipazioni di tesoreria per tamponare esigenze di cassa.

Di segno diverso è l'andamento dei dati per le amministrazioni provinciali (prospetto n. I/33 del volume degli allegati). Sia in assoluto che per enti, appare evidente il calo di spesa fra i due considerati esercizi, visto che solo due province hanno registrato variazione in aumento e che il saldo fra i due esercizi è positivo per oltre il doppio della spesa nell'ultimo anno.

NOTE

Nota n. 1

Non hanno fatto pervenire i conti consuntivi 1987 le province di Trieste, La Spezia, Ascoli Piceno e Bari.

Nota n. 2

Attraverso l'operazione del riaccertamento dei residui, è stato rilevato che la maggior parte degli enti, riducono gli importi dei residui passivi in misura superiore alla riduzione apportata agli importi dei residui attivi confermando questi ultimi anche quando andrebbero cancellati.

Nota n. 3

Le disposizioni vigenti consentono di considerare effettivamente esistenti i residui attivi riaccertati al momento dell'approvazione del conto consuntivo, mentre la loro esigibilità deve essere annualmente dimostrata al Consiglio al momento dell'approvazione del bilancio di previsione (articolo 307, regio decreto n. 383 del 1934) e bisogna interpretativamente chiarire che questa dimostrazione deve riguardare le azioni intraprese o da intraprendere dagli amministratori per l'esazione di ciascun credito. La eliminazione dei residui attivi insussistenti o inesigibili è effettuata con speciale deliberazione del Consiglio adottata in occasione della approvazione del conto consuntivo (articolo 200, regio decreto n. 297 del 1911). La conseguenza della non puntuale osservanza di questi adempimenti è riscontrabile nei risultati di gestione, la cui effettività è diversa da quella contabilmente rappresentata.

Nota n. 4

I due conti con presumibili patologie sono di comuni della Provincia di Trento. La Provincia di Bolzano, nell'ambito della competenza legislativa riconosciuta alle province della regione per le autorizzazioni in materia di finanza locale (articolo 80 D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto-Adige; articolo 1 D.P.R. 28 marzo 1975, n. 473, concernente le norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino Alto-Adige in materia di finanza locale) per gli anni dal 1978 al 1982 ha assicurato il pareggio finanziario dei bilanci dei comuni compresi nel territorio provinciale, attuandolo con trasferimenti determinati in via preventiva e versati in una o due soluzioni previste entro il 31 agosto dell'esercizio al cui pareggio erano finalizzati. Dal 1983 ha corrisposto un contributo pari all'ammontare delle somme attribuite per l'anno 1982, determinato preventivamente e da versare in due soluzioni entro il 30 giugno ed il 31 agosto dello stesso anno ed un contributo integrativo da versare a consuntivo, entro il 30 giugno dell'anno successivo, subordinatamente all'osservanza delle condizioni determinate con la legge della Provincia di Bolzano 19 aprile 1983, n. 11, articolo 4. Per il 1986 la Provincia di Bolzano ha previsto di corrispondere a ciascun comune un contributo pari all'ammontare delle somme attribuite per l'anno 1985 in attuazione delle norme vigenti ed un contributo integrativo nella misura corrispondente al tasso programmato di inflazione (legge Provincia di Bolzano 25 febbraio 1986, n. 5, articolo 14).

Capitolo II

GESTIONE DI PARTE CORRENTE

1. Metodologia dell'indagine.

Nel capitolo I si è esposto il quadro generale della finanza locale e si sono evidenziate la normativa e le condizioni di operatività degli enti locali nell'esercizio 1987. Nelle pagine seguenti si espongono i dati della gestione di parte corrente, sul versante delle entrate e su quello della spesa, relativi soprattutto ai movimenti di cassa, per fornire un quadro degli effettivi fenomeni finanziari che hanno interessato nell'esercizio 1987 gli enti in rassegna.

A tale fine la Sezione, come per gli anni precedenti, ha provveduto a raccogliere i necessari elementi dalla Ragioneria Generale dello Stato e da specifiche rilevazioni, e previo confronto con altra documentazione in proprio possesso e successiva elaborazione ai fini della omogeneizzazione dei dati, ha redatto i prospetti che dal n. II/1 al n. II/145 sono inseriti nel volume degli allegati, nella parte relativa al capitolo II.

In essi i dati sono esposti raggruppati per singola regione e, per successive aggregazioni, raggruppati per aree geografiche e per l'intero territorio nazionale.

La normativa sulla finanza locale per il 1987 evidenzia l'accentuazione nella volontà del legislatore della tendenza - già perseguita dalla legge 9 agosto 1986, n. 488, e nell'ambito di questa, dall'articolo 1 bis - che gli enti locali conseguano costantemente l'equilibrio della gestione: equilibrio, in fatto, ben lontano dal realizzarsi e ciò non soltanto con l'opportuna correlazione delle spese alle entrate, ma con sempre maggiore corresponsabilizzazione nella determinazione delle entrate stesse. A tale fine sono rilevanti l'analisi delle entrate globali e delle entrate proprie, il rapporto tra di esse, nonché l'analisi della spesa di parte corrente.

I dati di cassa riferiti alle suddette entità finanziarie danno ragione dei fenomeni verificatisi nell'esercizio. Tuttavia sembra opportuno sottolineare, sotto il profilo metodologico e per una corretta valutazione dei dati stessi, che quelli di seguito esposti sono dati, appunto, di cassa, concernenti quindi le entrate effettivamente realizzate o le spese effettivamente eseguite nell'esercizio in esame; come tali essi si riferiscono alle entrate ed alle spese sia in conto competenza che in conto residui, e possono presentare divergenze dai dati che in altri documenti o in altre parti della stessa Relazione si riferiscono unicamente alla competenza, anche se tendenzialmente e normalmente esiste parallelismo tra due serie. Il parallelismo può tuttavia venir meno per fattori contingenti non sempre evidenziabili, attinenti alla dinamica delle riscossioni e dei pagamenti, senza peraltro che ciò faccia venir meno l'interesse all'esposizione dei reali fenomeni finanziari verificatisi in un dato esercizio.

Altra necessaria precisazione riguarda la validità dei dati 1986 e 1987 posti a raffronto, al fine dell'attendibilità delle valutazioni. Al riguardo si chiarisce che i dati relativi alle province si riferiscono a 85 enti, e pertanto alla quasi totalità delle province stesse (92).

Le sette amministrazioni provinciali mancanti sono: Ancona, L'Aquila, Latina, Livorno, Nuoro, Salerno e Teramo.

Le rilevazioni riguardano comunque i medesimi 85 enti, e ciò consente quindi di considerare omogenei i dati a confronto. Per i comuni, i dati si riferiscono a 1012 enti, sui 1230 per i quali la Sezione deve riferire al Parlamento (e cioè i comuni con popolazione da 8000 abitanti ed oltre).

Anche in questo caso il numero degli enti considerati, anche se non attinge la totalità, è molto elevato per poter attribuire significatività ai dati. Inoltre il rapporto tra i due esercizi 1986 e 1987, come per le province, si riferisce ai medesimi 1.012 enti. Ultima precisazione, desumibile comunque da quanto già detto, necessaria a spiegare le differenze tra i dati esposti nel capitolo I sulla globalità della finanza locale e quelli di seguito riportati, riguarda la base delle rispettive rilevazioni: i dati globali sulla finanza locale riguardano tutti gli enti locali (tutte le province e tutti i comuni), i dati di seguito esposti si riferiscono a 85 province ed a 1012 comuni.

Si procede altresì a fornire i dati di competenza per l'esercizio 1986 riferiti all'universo delle province e dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti.

Ai fini dei tassi di realizzazione dell'accertato per titoli e categorie di entrate si utilizzano dati derivanti dai certificati dei conti consuntivi relativi a 86 province e 1163 comuni.

Con tali necessarie premesse le pagine successive tendono a fornire utili elementi di valutazione sulla misura e sulle modalità di realizzazione del disegno normativo di politica finanziaria, quale esposto in precedenza, relativo al comparto in esame.

2. Gestione dell'entrata.

2.1 Osservazioni sui dati globali dell'entrata (cassa).

Nella Relazione sull'esercizio 1986 sono stati sinteticamente esposti dati globali, distintamente per province e comuni, delle entrate di parte corrente sia dell'anno 1985 che dell'anno 1986; sulla base degli elementi forniti, anche per l'esercizio finanziario in esame, dalla Ragioneria Generale dello Stato, e opportunamente elaborati dalla Sezione, si espongono ora i dati relativi al 1987, posti a raffronto con quelli dell'esercizio precedente.

Si precisa che i dati concernenti il 1986 differiscono parzialmente da quelli già esposti nella precedente Relazione, essendo stati ora forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato i dati definitivi e aggiornati, e riferendosi essi ad un numero di enti di poco ridotto.

L'apposito prospetto sulle variazioni delle entrate correnti evidenzia, separatamente per province e comuni e per tutto il territorio nazionale, anzitutto le entrate totali di parte corrente; quindi le entrate tributarie, le extratributarie, i trasferimenti statali ed i trasferimenti regionali, con le rispettive variazioni percentuali tra gli importi dei due esercizi considerati.

Rinviando quindi al prospetto per il dettaglio delle cifre, si osserva qui che le entrate correnti, in termini di cassa, hanno registrato nel 1987 - sia per le province che per i comuni - una diminuzione sul 1986, rispettivamente del 12,08% per le province e del 5,05% per i comuni.

Per le province la notevole variazione è certamente correlata alle consistenti diminuzioni dei trasferimenti statali sia in termini assoluti (-819,473 miliardi) che percentuali (-17,54%), nonché alle variazioni in diminuzione - pur se modeste - delle entrate extratributarie (-19,212 miliardi e -5,29%).

L'aumento delle entrate tributarie e dei trasferimenti regionali, pur apprezzabile in termini percentuali (rispettivamente 12,35% e 11,49% rispetto all'esercizio precedente) non è risultato sufficiente a bilanciare - per la modestia dei valori assoluti - le riduzioni delle entrate prima indicate.

Anche per i comuni (dei quali, come è noto, vengono considerati soltanto quelli con popolazione da 8.000 abitanti in su) determinanti ai fini delle diminuzioni delle entrate di parte corrente del 1987 rispetto al 1986 si rivelano le diminuzioni dei trasferimenti statali, sia in valori assoluti che percentuali (rispettivamente -2.219,196 miliardi e -10,48%) nonché le variazioni delle entrate extratributarie (-107,152 miliardi e -2,28%) e dei trasferimenti regionali (-155,725 miliardi e -8,13% rispettivamente).

Anche per tale categoria di enti l'incremento delle entrate tributarie (+18,38%) pur superiore a quello registrato nel 1986 rispetto all'esercizio precedente, non è stato sufficiente in termini di cassa ad equilibrare il deficit degli altri titoli di entrate correnti.

Nei paragrafi seguenti il fenomeno sarà analizzato più dettagliatamente nelle sedi specifiche.

Altro prospetto del volume degli allegati evidenzia invece, aggiornando anche i dati già esposti nella Relazione per l'esercizio 1986, le percentuali d'incidenza delle entrate tributarie, extratributarie, dei trasferimenti statali e dei trasferimenti regionali rispetto alle entrate correnti, distintamente per le amministrazioni provinciali e comunali, per tutto il territorio nazionale.

Per le province si osserva - salvi gli approfondimenti nelle sedi proprie - che a fronte di un lieve aumento d'incidenza delle entrate tributarie (dal 5,42% al 6,92%), di quelle extratributarie (dal 6,14% al 6,92%) e dei trasferimenti regionali (dal 9,24% all'11,72%), si registra una diminuzione percentuale dei trasferimenti statali, che passano dal 78,92% del 1986 al 74,01% del 1987.

Analogo fenomeno si registra per i comuni, per i quali sulle entrate di parte corrente presentano un aumento di incidenza percentuale le entrate tributarie (dal 10,16% al 12,67%) e quelle extratributarie (dal 14,47% al 14,89%) ma una diminuzione d'incidenza, consistente, i trasferimenti statali (dal 65,15% al 61,42%) e, modestissima, i trasferimenti regionali (dal 5,90% al 5,70%).

2.2 *Entrate proprie.*

2.2.1 *Osservazioni di carattere generale.*

In coerenza con le scelte effettuate negli anni precedenti, si sono ripetute, anche per l'esercizio 1987, indicazioni di dati che danno conto dell'andamento delle entrate proprie e delle variazioni intervenute rispetto al 1986, con riferimenti specifici alle entrate tributarie ed extratributarie, alla vendita dei beni e servizi ed ai redditi e proventi patrimoniali.

A tal fine sono stati utilizzati prevalentemente i dati di cassa, ma è da ritenere che, per le modalità di acquisizione delle entrate proprie, l'andamento delle riscossioni sia abbastanza significativo per l'esame del fenomeno, considerando che il tasso di realizzazione nell'anno, di regola, è assai elevato e che, comunque, gli slittamenti di esercizio dovrebbero avere effetti di compensazione. Parziali raffronti fra dati di cassa e di competenza confermano, di massima, il convincimento di cui sopra.

Per acquisire ulteriori e più specifici elementi di approfondimento, la Sezione ha condotto, ed in altra parte della relazione si riferisce in merito, una propria rilevazione riguardante l'addizionale sul consumo di energia elettrica, la tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e le tariffe degli acquedotti.

I principali parametri di valutazione del fenomeno delle entrate proprie sembrano da ricercare nella effettiva capacità degli enti di utilizzare gli ampliamenti degli spazi contributivi previsti annualmente nelle leggi sulla finanza locale, nel recupero del tasso inflattivo reale, nella effettività degli accertamenti, e nella conseguente attendibilità della situazione economica e di amministrazione, nonché nella tempestività delle riscossioni.

Per sistematicità di esposizione si procede separatamente per le province e per i comuni.

Amministrazioni provinciali.

Dall'esame dei dati sulle riscossioni 1987 emerge un modesto incremento (2,98%), rispetto all'esercizio 1986, delle entrate proprie nel loro complesso. Territorialmente le riscossioni sono state sostanzialmente stabili nel centro-nord ed in sensibile aumento nel sud-isole.

Se poi si scompone il dato delle entrate proprie fra tributarie ed extratributarie, si hanno indicazioni nettamente contrastanti. Per le prime, complessivamente in aumento (12,35%), si rileva un incremento nel centro-nord ed una stabilità nel sud-isole; per le seconde, complessivamente in diminuzione (-5,29%), si riscontra una forte diminuzione al centro-nord ed un aumento ancora più forte al sud-isole.

All'interno delle entrate extratributarie, la vendita di beni e servizi presenta una complessiva diminuzione (-1,08%), determinata da un decremento nel centro-nord, non compensato dall'aumento verificatosi nel sud-isole.

Per i redditi e proventi patrimoniali, la diminuzione è molto sensibile sia complessivamente (-44,58%) che nelle due aree territoriali (al centro-nord -42,21% ed al sud-isole -55,33%).

A fronte dei dati di cassa le risultanze esposte, in termini di competenza, nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese del 1988, pur nei limiti di dati stimati, presentano elementi, comparando l'esercizio 1987 al precedente, sostanzialmente migliori e precisamente aumenti del 14,93% per le entrate proprie, del 29,08% per quelle tributarie, dell'1,55% per le extratributarie, e del 56,83% per le rendite patrimoniali, mentre i proventi dei servizi presentano un dato abbastanza negativo (-7,02%).

Sembra opportuno prendere in considerazione anche l'andamento dell'esercizio 1986, rispetto all'esercizio 1985, in termini di cassa. Per le entrate proprie, nel complesso il

rapporto è stato del 25,80%, per le entrate tributarie dell'11,78%, per le entrate extratributarie del 41,47%, per i proventi dei servizi del - 0,46%, per le rendite patrimoniali del 53,25%.

Sempre per il 1986, i tassi nazionali di realizzazione dell'accertato sono stati del 77,14% per le entrate tributarie, del 63,98% per le entrate extratributarie, del 74,47% per i proventi dei servizi pubblici, del 37,92% per i proventi patrimoniali.

Dall'esame dei dati nel loro insieme si possono trarre alcune considerazioni.

Le entrate tributarie presentano forti incrementi, e ciò sembra dimostrare, salvo più precise, anche se particolari, indicazioni emergenti dall'indagine condotta dalla Sezione su specifiche entrate, una utilizzazione degli aumenti impositivi consentiti dalla legge ed un sostanziale recupero del tasso inflattivo reale verificatosi nel 1987. Dai dati di competenza 1986 emerge poi un tasso di realizzazione dell'accertato della categoria «tasse» di solo il 57,67% a fronte del 78,60% delle imposte e dell'83,15% dei tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie.

Nell'ambito delle entrate extratributarie, i proventi dei servizi evidenziano, invece, valori negativi confermando l'andamento del 1986. È degno di notazione e sembra indicare un inizio di saturazione delle esigenze, con un sostanziale, conseguente irrigidimento della categoria di entrata.

Amministrazioni comunali.

Dall'esame dei dati delle riscossioni 1987 risulta un incremento del 6,25%, rispetto all'esercizio 1986, delle entrate proprie nel loro complesso. Territorialmente le riscossioni hanno avuto un incremento modesto (4,23%) al centro-nord, più marcato al sud-isole (21,32%).

Se si considera il dato delle entrate proprie nelle due componenti delle entrate tributarie ed extratributarie si hanno indicazioni differenziate.

Per la prima, l'aumento complessivo del 18,38% è sostanzialmente bilanciato: 17,89% al centro-nord, 20,52% al sud-isole; per le seconde, complessivamente in diminuzione (-2,28%), si rileva una diminuzione al centro-nord (-4,13%) ed un incremento notevole al sud-isole (22,86%).

Nell'ambito delle entrate extratributarie, la vendita di beni e servizi presenta un complessivo aumento del 9,11%, maggiore nel sud-isole (21,65%) rispetto al centro-nord (8,06%).

Per i redditi e proventi patrimoniali la diminuzione è assai forte, sia complessivamente (-46,30%), che per area territoriale (-47,23% al centro-nord, -36,87% al sud-isole).

A fronte dei dati sulle riscossioni sopra riportati, le risultanze, in termini di competenza, esposti nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese del 1988 (dati stimati nella totalità dei comuni compresi quelli inferiori agli 8.000 abitanti) evidenziano aumenti complessivi del 2,00% per le entrate proprie, del 3,82% delle entrate tributarie, dello 0,44% per le entrate extratributarie, del 23% delle rendite patrimoniali, con una diminuzione dell'1,09% per i proventi dei servizi.

Per il 1986 i tassi nazionali di realizzazione dell'accertato per i comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti sono stati del 75,32% per le entrate tributarie, del 65,31% per le entrate extratributarie, del 75,27% per i proventi dei servizi pubblici, del 62,83% per i proventi patrimoniali.

Limitando l'esame ai dati di cassa, si possono trarre considerazioni di sintesi.

Per le entrate tributarie, l'aumento del 18,38% conferma l'utilizzazione da parte degli enti degli spazi impositivi riconosciuti dalla legge per il 1987 ed incrementa il dato precedente già rilevato, misurando un recupero ampio del tasso inflattivo reale.

Dai dati di competenza 1986 per i comuni emerge poi un tasso di realizzazione dell'accertato della categoria «tributi speciali» ed entrate tributarie proprie del 44,88%, che appare molto modesto. Il dato sembra giustificare dubbi sulla effettività degli accertamenti o ritardi ingiustificati nelle riscossioni. Per i proventi dei servizi, l'aumento verificatosi rispetto all'andamento 1985-1986, non evidenzia il fenomeno di ristagno messo in luce per le province.

Infine, per le rendite patrimoniali, il dato di cassa è fortemente negativo, anche se contrasta con il dato 1985-1986.

Il tasso di realizzazione dell'accertato nel 1986, il 62,83%, sembra soddisfacente anche se non ottimale.

Le indicazioni di tendenza sopra riportate, talvolta non omogenee, meritano per il 1987 una verifica da effettuare, attraverso il rapporto con dati di competenza, nella prossima relazione. Utili elementi, anche se molto parziali, potranno peraltro essere tratti dalla specifica indagine condotta su entrate particolari.

2.2.2 Aggiornamento dei dati 1986 (competenza).

Nei paragrafi precedenti sono state fatte, sulle entrate correnti, considerazioni in base a dati di cassa, desunti dalle elaborazioni fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato. Soltanto parzialmente sono stati esaminati elementi riguardanti la competenza, poiché i restanti dati del comparto, che gli enti locali sono tenuti a fornire, non pervengono alla Sezione in tempo utile per essere utilizzati ai fini della relazione al Parlamento. Ne consegue che annualmente si rende necessario provvedere ad aggiornare i dati di competenza relativi all'anno precedente.

Qui di seguito, pertanto, si espongono i dati riguardanti le entrate proprie (tributarie ed extratributarie) per il 1986.

Tali dati concernono:

- a) le entrate correnti;*
- b) le entrate proprie;*
- c) le entrate tributarie;*
- d) le entrate extratributarie;*
- e) i redditi e proventi patrimoniali;*
- f) la vendita di beni e servizi;*
- g) le percentuali d'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti;*
- h) le percentuali d'incidenza dei redditi e proventi patrimoniali, nonché della vendita di beni e servizi, sulle entrate extratributarie.*

E ciò, tanto per le province che per i comuni vale a dire, rispettivamente, 92 e 1.230 enti, che insieme costituiscono l'intero universo delle amministrazioni provinciali e comunali sottoposte all'esame della Sezione.

I relativi prospetti sono esposti nel volume degli allegati.

A) Amministrazioni provinciali.

Gli accertamenti delle entrate correnti sono stati, globalmente, pari a 5.131 miliardi, su cui le entrate tributarie (322 miliardi) e quelle extratributarie (341 miliardi) hanno inciso, rispettivamente, per il 6,28% e per il 6,65%.

Le entrate proprie accertate sono state pari, nel loro complesso, a 664 miliardi, e hanno inciso sulle entrate correnti per il 12,92%.

Gli accertamenti dei redditi e proventi patrimoniali hanno raggiunto la cifra di 64 miliardi, e la vendita di beni e servizi quella di 23 miliardi, con una incidenza sulle entrate extratributarie, rispettivamente, del 18,77% e del 6,74%.

Il tasso di realizzazione degli accertamenti è stato del 77,14% per le entrate tributarie e del 63,98% per quelle extratributarie.

B) Amministrazioni comunali.

Gli accertamenti delle entrate correnti sono stati, nel loro complesso, pari a 31.443 miliardi, su cui le entrate tributarie (4.094 miliardi) e quelle extratributarie (4.485 miliardi) hanno inciso, rispettivamente, per il 13,02% e per il 14,26%.

Le entrate proprie accertate sono state pari, nel totale, a 8.579 miliardi, e hanno inciso sulle entrate correnti per il 27,28%.

Gli accertamenti globali dei redditi e proventi patrimoniali hanno raggiunto gli 876 miliardi, e la vendita di beni e servizi i 2.693 miliardi, con un'incidenza sulle entrate extratributarie, rispettivamente, del 19,53% e del 60,04%.

Il tasso di realizzazione degli accertamenti è stato del 75,51% per le entrate tributarie e del 65,31% per quelle extratributarie.

Raffrontando, per le amministrazioni provinciali, i dati sopra esposti con quelli omologhi del 1985, si è registrata una sostanziale stasi nella percentuale d'incidenza delle entrate proprie (tributarie ed extratributarie) sulle entrate correnti.

Per quanto riguarda i comuni, il fenomeno è pressoché uguale nel suo complesso, solo che, scindendo le due componenti, si è verificato un aumento di circa un punto delle entrate tributarie e una diminuzione di pari entità per quelle extratributarie. Circa il tasso di realizzazione - cioè la capacità degli enti di completare, con le riscossioni, la fase giuridica determinativa dei crediti - si è registrato, per le province, un fenomeno di tipo quasi compensativo, nel senso che ad un accresciuto tasso di realizzazione delle entrate tributarie (+4,18%), ha fatto da contrappeso una diminuzione di quello relativo alle entrate extratributarie (-1,44%).

Per i comuni, si è verificato il fenomeno inverso; vale a dire, ad un decremento (-5,62%) nella realizzazione delle entrate tributarie, ha fatto da contrappunto un aumento

in quella riguardante le entrate extratributarie. Globalmente, il tasso di realizzazione delle entrate proprie ha registrato, tra il 1985 e il 1986, un andamento ascendente di circa 3 punti per le amministrazioni provinciali, e discendente di pari entità per quelle comunali.

2.2.3 Analisi di dati globali di cassa delle entrate tributarie ed extratributarie. Anno 1987.

Secondo una costante già seguita negli anni trascorsi, è stata effettuata una serie di indagini sulle entrate proprie degli enti locali, utilizzando i movimenti di cassa.

La Sezione è consapevole che trattasi soltanto di un aspetto del fenomeno finanziario e che se la riscossione delle entrate non è correlata alla fase degli accertamenti, ogni valutazione sull'andamento della gestione stessa è incompleta. Ciononostante, si ritiene sia comunque utile comporre un quadro generale delle disponibilità finanziarie degli enti di competenza della Sezione; soprattutto se in tale quadro trovano considerazione la totalità delle entrate proprie, sia a livello di titoli, sia per quanto concerne le singole categorie, con le percentuali d'incidenza delle entrate tributarie e di quelle extratributarie rispetto al totale delle entrate correnti e al totale delle entrate proprie. E ciò tanto per le province che per i comuni e in relazione a raggruppamenti per aree geografiche, nonché in riferimento alle classi demografiche. Sono stati, pertanto, compilati numerosi prospetti - per i quali si rinvia al volume degli allegati (parte relativa al capitolo II) - dai quali emergono anche i raffronti fra le diverse situazioni riscontrate negli anni 1986-1987.

A - Amministrazioni provinciali.

Analizzando l'andamento delle entrate tributarie ed extratributarie nel biennio 1986-1987, si è riscontrato un loro tendenziale aumento, sia in termini assoluti, sia in termini percentuali rispetto al totale delle entrate correnti. Infatti, le entrate tributarie, che nel 1986 avevano rappresentato il 46,88% e il 5,42%, rispettivamente, delle entrate proprie e delle entrate correnti, nel 1987 hanno raggiunto il 51,14% e il 6,92%. Quelle extratributarie, che nello stesso 1986 costituivano il 53,12% e il 6,14%, sempre rispettivamente delle entrate proprie e delle entrate correnti, si sono attestate al 48,86% e al 6,61%. E, anche se si è avuto un calo rispetto alle entrate proprie, c'è stato però un aumento nell'incidenza sulle entrate correnti.

Si è assistito, pertanto, a una inversione di tendenza della prime rispetto alle seconde, nel senso che, contrariamente all'anno precedente, le entrate tributarie sono aumentate e quelle extratributarie sono diminuite.

Tuttavia, pur nel loro diverso andamento, esse, considerate insieme nel totale, hanno registrato un sensibile aumento nell'incidenza sulle entrate correnti, passando dall'11,66% del 1986 al 13,53% del 1987.

Un tale fatto - anche se di modesta entità - si appalesa positivo circa il conseguimento degli obiettivi stabiliti dalla legge, la quale ha come sua principale finalità quella di pervenire a un recupero del ruolo delle entrate proprie degli enti locali, con una maggiore responsabilizzazione degli amministratori degli enti stessi.

Ora, se tale incoraggiante situazione è stata riscontrata per l'intero territorio nazionale, diversa si mostra nelle aggregazioni relative alle grandi aree geografiche. Infatti, nel centro-nord la percentuale d'incidenza delle entrate proprie rispetto alle entrate correnti ha raggiunto il 16,80% mentre, nel sud e isole si è fermata all'8,45%.

Nella prima si sono verificate le punte massime in Lombardia (23,64%) e nel Veneto (19,60%), nella seconda le punte minime in Campania (5,71%) e in Puglia (5,87%).

Per quanto riguarda l'incidenza dei redditi e proventi patrimoniali sulle entrate extratributarie, si è registrata una percentuale maggiore nell'area centro-nord (13,04%) rispetto a quella comprendente il sud e le isole (8,55%).

Nella prima si sono avute le punte massime nelle Marche (34,20%) e nel Lazio (26,26%), nella seconda quelle della Sicilia (4,83%) e della Sardegna (6,61%), che si sono collocate molto al di sotto della media nazionale, attestata sull'11,62%.

Un andamento analogo si è verificato relativamente all'incidenza della categoria concernente la vendita di beni e servizi ancora sulle entrate extratributarie e nelle medesime aree considerate. Infatti, nel centro-nord la percentuale è stata del 7,31% - con le punte massime dell'Umbria (24,12%) e del Piemonte (12,95%) - nel sud e le isole è stata soltanto del 3,79% - con le punte minime della Sicilia (1,84%) e del Molise (2,99%).

È agevole riscontrare che tanto per l'una che per l'altra categoria delle entrate extratributarie, il settentrione ha registrato riscossioni più elevate - e non di poco - rispetto al meridione.

B - Amministrazioni comunali.

Nel 1987 le entrate proprie sono percentualmente aumentate rispetto al 1986. La loro incidenza sul totale delle entrate correnti ha avuto un recupero di circa tre punti, passando dal 24,63% al 27,56%; e l'incremento è stato registrato sia nelle entrate tributarie (dal 10,16% al 12,56%), sia in quelle extratributarie (dal 14,47% al 14,89%). Si è pure constatato che i due suddetti titoli hanno variamente contribuito ad incrementare le entrate proprie: soprattutto il primo (entrate tributarie), che dal 41,27% del 1986 è balzato al 45,98% del 1987.

L'aumento delle entrate proprie dei comuni, sia in termini assoluti sia in percentuale, rispetto al totale delle entrate correnti, è coerente con le finalità della vigente normativa, che è mirata proprio al recupero del ruolo di tale tipo di entrate, così come è avvenuto per le amministrazioni provinciali.

Tale fatto si pone come inversione di tendenza rispetto agli anni immediatamente precedenti, che, come già rilevato nelle passate relazioni, avevano registrato un «trend» discendente.

Ovviamente, tali aumenti, che sono riferiti quasi all'intero universo dei comuni, si sono verificati con oscillazioni diverse nelle varie aree geografiche. Infatti, rispetto alle entrate correnti, quelle proprie hanno registrato una percentuale media d'incidenza del 24,63%, che è stata del 28,69% nel centro-nord d'Italia e dell'11,98% nel sud e isole. Le punte più elevate si sono avute nelle regioni del Veneto (45,68%) e dell'Emilia-Romagna (37,31%), mentre quelle minime sono state riscontrate nella regione Sicilia (9,43%) e nella regione Campania (9,79%).

Per quanto riguarda i comuni distinti per classe demografica, le punte più alte sono state date da quelli delle classi 5^a, 6^a e 7^a, mentre quelle minime si sono registrate nelle classi 11^a, 10^a e 9^a.

Anche le due categorie (redditi e proventi patrimoniali e vendita di beni e servizi) si sono variamente mosse, rispetto al titolo III di appartenenza (entrate extratributarie). E ciò, sia in ambito geografico che in relazione alle diverse classi demografiche dei comuni. Infatti, per quanto riguarda la prima delle due categorie sopra indicate, nel centro-nord l'incidenza percentuale è stata del 9,70%, vale a dire di poco inferiore alla media nazionale, che si è attestata al 9,92%; nel sud e isole, invece, l'incidenza è stata superiore (12,24%).

Fra le classi demografiche, quelle che hanno avuto le punte massime sono state l'11^a, la 10^a e la 9^a, mentre le minime hanno interessato la 5^a, la 6^a e la 7^a.

La vendita di beni e servizi ha inciso mediamente - nell'universo dei comuni - per il 51,96% (sempre nei confronti delle entrate extratributarie), registrando nel centro-nord il 51,94% e nel sud e isole il 52,16%.

I livelli più elevati sono stati riscontrati nelle regioni: Marche (79,31%), Basilicata (78,76%) e Calabria (74,91%); quelli minimi, nelle regioni: Trentino-Alto Adige (24,38%), Campania (32,41%) e Lazio (32,45%).

Per quanto riguarda le classi demografiche le entrate maggiori si sono verificate per i comuni appartenenti alle classi 6^a, 5^a e 7^a; mentre le entrate minime per quelli delle classi 11^a, 9^a e 8^a.

2.3 *Particolare indagine su alcune entrate proprie.*

Nel titolo II della legge sulla finanza locale per il 1987, proseguendo nell'orientamento degli anni precedenti, volto ad aumentare il volume delle entrate proprie di comuni e province, sono stati previsti ritocchi fiscali e tariffari, in parte obbligatori, in parte rimessi alla discrezionalità dei singoli enti.

Al riguardo si ricorda che nella relazione per l'anno 1986 è stata condotta una indagine che ha interessato, limitatamente alle province e ai comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, l'imposta sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'addizionale sul consumo dell'energia elettrica e la tassa sulle concessioni comunali.

A conclusione dell'indagine è risultato che solo la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e l'addizionale sul consumo dell'energia elettrica hanno avuto una incidenza di qualche rilievo nel complesso delle entrate proprie degli enti.

Ritenuto nel piano delle rilevazioni per il 1987 di proseguire nella iniziativa tendente a verificare l'utilizzazione degli spazi fiscali e tariffari da parte degli enti locali, sono stati richiesti a comuni e province dati, oltre che sulla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e sull'addizionale sul consumo dell'energia elettrica, anche sulle tariffe degli acquedotti, settori nei quali veniva riconosciuta, in vario modo agli enti una facoltà di scelta. La rilevazione ha riguardato in particolare l'applicazione degli aumenti consentiti, l'accertato ed il riscosso in conto competenza per gli anni 1986 e 1987, la copertura percentuale del costo di gestione per il servizio della raccolta dei rifiuti solidi urbani e dell'acquedotto.

Hanno fatto pervenire i dati 86 province e 702 comuni per l'addizionale sul consumo dell'energia elettrica, 580 comuni per la raccolta dei rifiuti solidi urbani, 395 comuni per la gestione degli acquedotti. In questo ultimo caso si ricorda che la richiesta era diretta ai soli comuni che gestivano direttamente in economia il servizio, con esclusione quindi delle gestioni consorziali.

Dai dati pervenuti emerge che le province hanno risposto in maniera pressoché totale, mentre più contenuto è stato l'apporto dei comuni, con percentuali molto più significative per il centro-nord.

Gli elementi acquisiti, che vengono esposti aggregati per regioni e grandi aree territoriali, sono sufficienti per consentire, comunque, valutazioni abbastanza attendibili, anche se è presumibile che una parte delle risposte mancanti riguardino proprio enti, i quali hanno scarsamente utilizzato, o addirittura non utilizzato, la possibilità di deliberare gli aumenti consentiti e hanno realizzato una bassa copertura del costo del servizio, in relazione agli obblighi in tal senso previsti dalla legge.

Tassa per lo smaltimento dei rifiuti dei solidi urbani.

Dai dati risulta che la possibilità di aumentare la tariffa fino al 50%, secondo quanto disposto dalla legge, è stata solo parzialmente utilizzata; mentre una parte considerevole degli enti ha ritenuto di non applicare le maggiorazioni, altri hanno contenuto variamente l'aumento. La tendenza ad utilizzare l'aumento delle tariffe è maggiore nel centro-nord e più bassa nel sud-isole.

Lo stesso fenomeno è da evidenziare per quanto concerne la copertura del costo del servizio. In relazione al numero delle risposte pervenute non si è ritenuto di fornire indicazioni sulla copertura minima del costo del servizio richiesto dalla legge.

Per il tasso di realizzazione dell'accertato si notano forti differenziazioni fra centro-nord e sud-isole e ciò sembra da collegare, più che ad accertamenti non effettivi, a disfunzioni operative degli apparati comunali.

Addizionale sui consumi di energia elettrica.

L'addizionale riguarda sia le province che i comuni. Dagli elementi in possesso emerge, confermando le tendenze già evidenziate per il 1986, una generalizzata applicazione tempestiva e con l'aumento previsto dalla legge.

Gli incrementi sia in assoluto che in percentuale, in cassa e in competenza sono stati rilevanti, in maniera particolare per le province.

Il tasso di realizzazione più contenuto per le province rispetto ai comuni presenta disomogeneità fra le varie regioni, e ciò sembra in contrasto con la sostanziale uniformità di acquisizione tramite la fatturazione delle imprese distributrici dell'energia elettrica.

Tariffa degli acquedotti.

La copertura del costo del servizio appare particolarmente soddisfacente nel centro-nord, meno nel sud-isole, ma è proprio in quest'ultima area territoriale che si notano alte percentuali di aumento in competenza e dimostrazione di una tendenza, abbastanza generalizzata, al recupero dell'entrata. È da tener presente che la copertura del servizio per legge dovrebbe essere assicurata almeno al 60%.

Il tasso di realizzazione presenta dati disomogenei anche nel centro-nord, ma le percentuali del sud-isole sono estremamente irrilevanti, dimostrando anche in questo caso difficoltà nell'acquisizione dell'entrata.

Conclusioni.

Le indicazioni che possono trarsi dall'indagine confermano di massima quelle già proposte in sede di trattazione generale delle entrate proprie.

In particolare, per quanto concerne l'oggetto dell'indagine:

1) gli enti locali hanno sostanzialmente utilizzato la possibilità di incrementare l'entrata attraverso aumenti impositivi e tariffari;

2) la copertura dei costi dei servizi, specialmente nel centro-nord, appare in ascesa, tende a coperture molto elevate e già si sono verificati casi di introiti aggiuntivi;

3) gli elementi di entrata di competenza rispetto al 1986, pur considerando le diverse basi di partenza, sono percentualmente maggiori nel sud-isole rispetto a quelli del centro-nord e ciò sembra indicare una tendenza al recupero, sia pur parziale, di situazioni assai disastrose;

4) gli aumenti tariffari a fronte di servizi, pur tenendo conto di possibili incrementi di spesa, non possono che dare, se annualmente ripetuti, risultati decrescenti;

5) la manovra per l'allargamento delle entrate proprie, come perseguito negli ultimi esercizi, ha portato ad incrementi assai superiori ai tassi inflattivi, ma di per sé non appare incidere in modo significativo nel riequilibrio del rapporto fra entrate proprie e trasferimenti;

6) i tassi di realizzazione appaiono, specie nel sud-isole, non adeguati e ciò sembra significare difficoltà operative degli apparati comunali.

2.4 Entrate derivate

2.4.1 Aggiornamento dei dati di competenza 1986.

Prima di procedere all'esposizione dei dati di cassa per l'esercizio 1987, si forniscono gli aggiornamenti di quelli di competenza dell'esercizio 1986, riferiti alla totalità degli enti i cui consuntivi sono assoggettati all'esame della Sezione (tutte le province e tutti i comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti).

A) Amministrazioni provinciali.

Il totale delle entrate correnti accertate per il 1986 risulta di miliardi 5.131,137 ripartiti in miliardi 3.169,223 per le aree del centro-nord e miliardi 1.961,914 per il sud ed isole: pertanto la ripartizione percentuale tra i due grandi raggruppamenti di aree geografiche è rispettivamente di 61,76% e di 38,24%.

Tra le entrate correnti i trasferimenti, considerati nel totale, ammontano a 4.467,558 miliardi, e ne costituiscono l'87,76 in percentuale (87,05% per il 1985).

Per aree territoriali l'incidenza dei trasferimenti risulta maggiore per il sud e le isole (92,04%) e minore per il centro-nord (83,98%). La quota preminente dei trasferimenti è costituita da quelli statali, che in valore assoluto ammontano a 3.883,736 miliardi ed in percentuale costituiscono il 75,72% del totale delle entrate correnti; nel 1985 essi ne costituivano invece il 74,17%.

Anche per essi, in rapporto alle entrate correnti delle rispettive aree territoriali, l'incidenza per il sud e isole (77,22%), è maggiore che per le aree del centro-nord (74,73%).

Seguono i trasferimenti regionali, che in valore assoluto ammontano a miliardi 566,500 e percentualmente sulle entrate correnti costituiscono l'11,04%, contro il 12,47% del 1985; l'andamento per grandi aree territoriali è ancor più accentuato in favore delle aree del sud-isole con il 14,61% contro l'8,82% delle aree del centro-nord.

Una quota modestissima dello 0,33% è costituita infine da altri trasferimenti.

Come si rileva dal raffronto tra i dati percentuali, i trasferimenti statali hanno avuto un incremento di oltre un punto e mezzo, mentre quelli regionali hanno subito un decremento di quasi altrettanto.

Quanto al tasso di realizzazione dei trasferimenti accertati, esso è stato pari al 94,66% per quelli statali (67,18% nel 1985); al 68,81% per quelli regionali (62,14% nel 1985); ed al 23,31% per gli altri trasferimenti correnti (29,12% nel 1985).

Notevole quindi risulta la realizzazione, per tale tipo di entrate, dei contributi statali che hanno subito un incremento di oltre il 27%.

B) Amministrazioni comunali.

Per tali enti le entrate correnti accertate nel 1986 ammontano in totale, in valore assoluto, a miliardi 31.443,510, ripartiti in miliardi 21.950,862 per i comuni delle aree geografiche del centro-nord, ed in miliardi 9.492,648 per quelli del sud ed isole; la conseguente ripartizione percentuale tra i due raggruppamenti per aree geografiche è quindi del 69,81% per il centro-nord, e di 30,19% per il sud ed isole.

I trasferimenti totali ammontano a miliardi 22.864,377, e costituiscono il 72,71% delle entrate correnti (il 72,87% nel 1985). Per aree territoriali l'incidenza dei trasferimenti sulle entrate correnti totali risulta nel sud ed isole (84%) maggiore che nel centro-nord (67%).

Tra i trasferimenti quelli statali ammontano in valore assoluto a miliardi 20.148,705, ed in percentuale corrispondono al 64,07% delle entrate correnti (nel 1985 la percentuale è stata del 63,40): per i comuni quindi l'incremento nell'esercizio 1986 è stato più contenuto rispetto a quello verificatosi per le province.

Riferiti alle entrate correnti totali delle rispettive aree territoriali, i trasferimenti statali presentano un divario percentuale notevole tra le aree del centro-nord (59,53%) e quello del sud ed isole (74,58%).

I trasferimenti regionali in valore assoluto ammontano a miliardi 2.649,857, ed in percentuale costituiscono l'8,42 delle entrate correnti (nel 1985 il 9,20%); per le corrispondenti aree territoriali costituiscono percentualmente il 7,72 nel centro-nord ed il 10,04 nel sud ed isole.

Anche per i comuni si registra quindi fenomeno analogo a quello già accertato per le province, di un aumento percentuale dei contributi statali (0,67) e di un decremento di quelli regionali (0,78). I restanti trasferimenti correnti costituiscono una quota minima delle entrate correnti (0,20%).

Il tasso di realizzazione dei trasferimenti è pari al 90,47% per quelli statali (69,31% nel 1985); di 61,95% per quelli regionali (60,35% nel 1985); e di 54,61% per i restanti (41,57 nel 1985).

Come è riscontrabile dai dati, i trasferimenti statali presentano un altissimo tasso di realizzazione, con un aumento rispetto all'esercizio precedente di oltre 20 punti percentuali, mentre poco rilevante appare la variazione per quelli regionali (+ 1,60%).

Anche nell'esercizio 1986 infine la percentuale più elevata dei trasferimenti sulle entrate correnti si registra per i comuni con popolazione oltre i 500.000 abitanti, che è stata del 76,34% (77,13% nel 1985).

2.4.2 *Analisi dei trasferimenti statali 1987 (cassa).*

In assenza di una riforma organica sia delle autonomie locali che della finanza locale, tuttora in fase di elaborazione parlamentare, i trasferimenti statali hanno costituito, anche per l'esercizio 1987, la quota più consistente di risorse finanziarie per le province e per i comuni.

L'anno 1987 si era aperto con le previsioni di un imminente assetto organico della finanza locale, essendo in esame presso il Senato il relativo disegno di legge. In attesa della sua approvazione, il Governo si era limitato ad emanare il decreto-legge 30 dicembre 1986, n. 922, che disponeva, entro il 31 gennaio 1987 e al fine di assicurare risorse finanziarie per un trimestre, un trasferimento statale a province, comuni e comunità montane pari al 28% del contributo ordinario spettante ai suddetti enti per l'anno 1986.

Delle successive vicende normative si è ampiamente riferito nel primo paragrafo del capitolo I; si ricordano qui, per facilità di lettura, i contenuti dell'ultimo decreto-legge, convertito con la legge 29 ottobre 1987, n. 440, relativamente ai trasferimenti statali di parte corrente, articolati sui seguenti quattro fondi:

a) fondo ordinario, ripartito con modalità diverse per le province e per i comuni (per le prime è infatti prevista una riduzione progressiva annua del 5% rispetto alle somme spettanti per il 1986 per incrementare di altrettanto il fondo perequativo);

b) fondo perequativo, anch'esso diversamente ripartito tra province e comuni.

Per le prime infatti si registra l'inserimento di due nuovi parametri, oltre quelli già presi in considerazione: la popolazione di età compresa tra i 15 e i 19 anni e la superficie. Per i comuni si conferma l'applicazione integrale di parametri obiettivi, inserendo peraltro il «fattore montanità»;

c) fondo per lo sviluppo degli investimenti degli enti locali, sul quale sono concessi contributi per le rate di ammortamento di mutuo secondo misure e criteri simili a quelli stabiliti per i mutui 1986.

I contributi, tuttavia, sono determinati calcolando, per i mutui contratti nel 1987, una rata di ammortamento costante annua con interesse del 7,7% anziché del 9% come avveniva nel 1986, in relazione alla diminuzione apportata al tasso di interesse praticato dalla Cassa depositi e prestiti;

d) fondo ordinario per le comunità montane, che non presenta elementi di novità rispetto agli esercizi precedenti. Si espongono ed analizzano ora gli aspetti più significativi dei dati di cassa elaborati e verificati dalla Sezione, ripartiti per regioni e grandi aree territoriali, relativi ai trasferimenti stessi, rinviando per il dettaglio delle elaborazioni ai prospetti.

A) *Amministrazioni provinciali.*

Il dato complessivo già evidenziato nel paragrafo 1 è quello della diminuzione sia in valori assoluti che in valori percentuali dei trasferimenti per gli enti di tutto il territorio nazionale, diminuzione che trova puntuale riscontro per ciascuna regione, nessuna esclusa.

In termini assoluti i trasferimenti per le province ammontano a 3.852,405 miliardi, con un totale di 2.352,682 per il raggruppamento geografico centro-nord e di 1.499,723 per quello comprendente sud ed isole; in termini percentuali rispettivamente (- 17,54%) (intero territorio), (-19,35%) (centro-nord) e (-14,54%) (sud ed isole).

Sotto il profilo della distribuzione regionale si osservano assegnazioni tra una punta massima di 504,160 miliardi per la Lombardia ad una minima di 39,398 miliardi per il Molise.

Più che i valori assoluti dei trasferimenti statali, ovviamente condizionati da parametri obiettivi, possono essere significative le variazioni percentuali avvenute nelle assegnazioni relative alle diverse regioni e che di seguito si riportano:

Piemonte (-24,91%); Lombardia (-18,58%); Veneto (- 16,43%); Friuli-Venezia Giulia (-9,63%); Liguria (-19,30%); Emilia-Romagna (-16,64%); Toscana (-22,17%); Umbria (-16,13%); Marche (- 15,62%); Lazio (-20,90%); Abruzzo (-17,37%); Molise (-13,67%); Campania (-28,15%); Puglie (-11,98%); Basilicata (-9,85%); Calabria (- 20,06%); Sicilia (-1,71%); Sardegna (-21,67%).

Come si rileva dai dati la flessione percentuale oscilla da un massimo di (-28,15%) della Campania ad un minimo di (-1,71%) della Sicilia, e non segue necessariamente l'andamento medio dei raggruppamenti territoriali riportato in precedenza. Infatti per il raggruppamento sud-isole, che presenta una diminuzione percentuale di (-14,54%), si evidenziano percentuali di riduzione piuttosto elevate, come per la Campania, già citata, per la Calabria (-20,06%) e per la Sardegna (-21,67%); viceversa, per il centro-nord si registrano diminuzioni inferiori alla media (-19,35%) come per il Friuli-Venezia Giulia (-9,63%), per l'Emilia-Romagna (- 16,64%) o per l'Umbria (-16,13%).

Il che può essere correlato alla diminuzione del 5% annuo del contributo sul fondo ordinario, disposta con la normativa sopra richiamata, al corrispondente aumento del fondo perequativo ed alle innovazioni, in termini di parametri, dei criteri per la ripartizione del fondo perequativo stesso.

Se si analizza poi il rapporto tra i trasferimenti statali ed il totale delle entrate correnti, che per l'intero territorio nazionale è di 74,01% nell'esercizio 1987 rispetto al 78,92% del 1986, i dati evidenziano una lieve oscillazione tra il raggruppamento di regioni del centro-nord (74,20%) e del sud-isole (73,72%), ma notevoli differenze tra le diverse regioni.

Si oscilla così dalla Basilicata, dove la quasi totalità delle risorse è data dai trasferimenti statali (94,11%), all'Umbria, dove l'incidenza dei trasferimenti statali è del 52,12% ed alla Sicilia (58,45%). Anche per detti valori percentuali è opportuno esporre i dati riferiti a tutte le regioni: Piemonte (82,37%); Lombardia (73,15%); Veneto (72,32%); Friuli-Venezia Giulia (70,68%); Liguria (82,72%); Emilia-Romagna (64,85%); Toscana (74,73%); Umbria (52,12%); Marche (84,57%); Lazio (81,38%); Abruzzo (90,14%); Molise (88,62%); Campania (87,11%); Puglie (74,50%); Basilicata (94,11%); Calabria (86,11%); Sicilia (58,45%); Sardegna (89,30%).

In conformità a quanto è stato già evidenziato dai dati concernenti i raggruppamenti di regioni, gli enti del sud e delle isole presentano, ad eccezione della Sicilia, una dipendenza dalle risorse statali maggiore che gli enti del centro e del nord, pur nel tendenziale calo rispetto all'esercizio precedente: dipendenza che non soltanto non si attenua, ma addirittura aumenta per quanto riguarda le province di Campania e Basilicata.

Sempre più urgente si manifesta quindi la necessità di un organico assetto della finanza locale che sia espressione delle autonomie costituzionali riconosciute agli enti locali ma anche delle necessità e delle potenzialità degli enti stessi.

B) *Amministrazioni comunali.*

Per i comuni il fenomeno di diminuzione, sia in valori assoluti che percentuali, dei trasferimenti statali 1987 di parte corrente si presenta con connotazioni di minore incidenza rispetto all'analogo fenomeno per le province.

Per i comuni delle classi dalla 5° alla 11°, e cioè tutti quelli con popolazione da 8.000 abitanti e oltre, i trasferimenti statali per l'intero territorio nazionale ammontano a 18.954,176 miliardi, dei quali 12.862,500 per i comuni delle regioni centro-nord, e 6.091,676 per i comuni delle regioni del sud e isole.

Nel 1986 i trasferimenti erano stati invece di 21.173,372 miliardi per l'intero territorio, ripartiti in 14.938,916 per il raggruppamento di regioni centro-nord, e 6.234,456 per il raggruppamento sud-isole. In valori percentuali quindi si rileva una diminuzione rispetto al 1986 di -10,48 per l'intero territorio nazionale, di -13,90 per il centro-nord e soltanto di -2,29 per sud ed isole.

Le regioni i cui comuni hanno registrato le maggiori decurtazioni, in termini percentuali, sono la Basilicata (-37,38%, passando da 155,447 a 97,462 miliardi), il Trentino-Alto Adige (-27,84%, passando da 71,143 a 51,339 miliardi) ed il Piemonte (-23,70%, passando da 1.632,712 a 1.245,71 miliardi).

Le regioni invece i cui comuni hanno subito minori decurtazioni sono il Veneto (-0,42%, passando da 1.61,329 a 1.156,488 miliardi) il Molise (-1,67%, passando da 48,293 a 47,488 miliardi) e la Calabria (-4,36%, passando da 408,003 a 390,215 miliardi). Per una sola regione si registra un aumento dei trasferimenti, la Campania, che passa da 2.085,512 a 2.318,129 miliardi, con un aumento percentuale di 11,15, aumento quasi esclusivamente dovuto ai trasferimenti per il comune di Napoli, le cui dotazioni aumentano del 30,02.

Per una descrizione più analitica si riportano le variazioni percentuali per ciascuna regione: Piemonte (-23,70%); Valle d'Aosta (-6,39%); Lombardia (-9,31%); Trentino (-27,84%); Veneto (0,42%); Friuli-V.G. (6,42%); Liguria (-22,87%); Emilia (-13,58%); Toscana (-16,44%); Umbria (-21,83%); Marche (-8,50%); Lazio (-15,58%); Abruzzo (-9,45%); Molise (-1,67%); Campania (+11,15%); Puglia (-4,32%); Basilicata (-37,38%); Calabria (-4,36%); Sicilia (-11,07%); Sardegna (-12,72%).

Nell'ambito delle classi di comuni, il fenomeno della riduzione percentuale dei trasferimenti è maggiormente accentuato per l'ultima classe, e cioè per i comuni con popolazione oltre i 500.000 abitanti: così per il Piemonte (-37,669%); per la Liguria (-27,74%); per il Lazio (-19,00%), infine per la Sicilia (-19,55%). Fanno eccezione la Campania, che invece, come si è già indicato, presenta un aumento percentuale e la Lombardia, nella quale la maggiore riduzione si accerta per i comuni da 100.000 a 250.000 abitanti.

Analizzando quindi il rapporto tra l'ammontare dei trasferimenti statali e la globalità delle entrate correnti, si registra nel 1987 una percentuale del 61,42 per l'intero territorio nazionale, a fronte di una percentuale del 65,15 dell'esercizio 1986.

La riduzione di 3,73 punti percentuali tra i dati 1986 e 1987 denota la continuità di un fenomeno avviato nei più recenti esercizi per una maggiore autonomia finanziaria dei comuni, pur denunciando un dipendenza sempre molto alta degli enti locali dalla finanza statale. In linea con la più accentuata diminuzione di trasferimenti per i comuni delle regioni centro-nord, già rilevata nelle pagine precedenti, anche il rapporto trasferimenti

statali/totale delle entrate correnti si manifesta più marcato per detta area (55,90% per il 1987, rispetto al 60,70% per il 1986) e meno significativo per i comuni delle regioni del sud e delle isole (77,62% nel 1987 a fronte di 78,99% nel 1986).

Esaminando i dati, si rileva che sono confermate nel 1987 le punte minime e massime della dipendenza dai trasferimenti statali, riscontrabili nei comuni rispettivamente del Trentino-Alto Adige (5,53%) e della Calabria (82,22%), a fronte del 7,6% e dell'84,70% rispettivi per il 1986.

Queste le percentuali per regioni:

Piemonte 62,04%; Valle d'Aosta 56,99%; Lombardia 51,70%; Trentino Alto Adige 5,53%; Veneto 55,66%; Friuli Venezia Giulia 58,48%; Liguria 64,25%; Emilia-Romagna 56,15%; Toscana 66,76%; Umbria 64,91%; Marche 61,92%; Lazio 60,92%; Abruzzo 68,98%; Molise 59,62%; Puglia 79,04%; Basilicata 74,72%; Calabria 82,22%; Sicilia 74,27%; Sardegna 67,51%. Da un ulteriore confronto con i dati dell'esercizio 1986 si evidenzia che, coerentemente con l'aumento percentuale dei trasferimenti statali, la Campania anziché una diminuzione presenta un modico aumento nel rapporto trasferimenti/entrate correnti, passando dal 79,20% del 1986 all'81,25% del 1987.

Ma più significative appaiono le variazioni in diminuzione verificatesi in due regioni, che maggiormente si discostano dalla media, tanto più se si considera la loro appartenenza all'area sud-isole (per la quale la variazione, come si è in precedenza precisato, è molto modesta): ci si riferisce al Molise, passato dal 71,88 al 59,62 (oltre 12 punti percentuali) ed alla Sardegna, passata dal 76,68 al 67,51 (oltre 9 punti percentuali). Per i comuni di dette regioni si riscontra quindi, almeno per il 1987, una minore dipendenza dal bilancio statale, ed il fenomeno assume maggiore rilievo per il Molise, dove si accompagna ad un aumento sia in valori assoluti che percentuali del totale delle entrate correnti.

Se tuttavia per alcuni enti si manifestano sintomi di maggiore autonomia finanziaria, la dipendenza della finanza comunale da quella statale è ancora elevata, e la percentuale di riduzione dell'esercizio 1987 avrà bisogno di conferme ed incrementi negli esercizi successivi per un positivo riscontro degli indirizzi normativi intesi al coinvolgimento degli enti locali nella determinazione delle entrate.

2.4.3 Relazione tra trasferimenti statali e regime fiscale.

La non realizzata - tuttora - autonomia impositiva degli enti locali non ha impedito, per l'esercizio 1987, una accentuazione della linea di tendenza, già avviata nel 1986, di espansione delle entrate di natura tributaria rispetto al totale delle entrate correnti, anche in termini di cassa.

Va ricordato infatti che la normativa sulla finanza locale emanata ad iniziare dal decreto legge n. 359, convertito con la legge 29 ottobre 1987, n. 440, imponeva o consentiva agli enti locali aumenti di imposte e, con decreto legge 2 maggio 1987, n. 167 imponeva l'istituzione, ove i comuni nuovi avessero già provveduto della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Certamente la precarietà delle norme emanate ha comportato un ritardo nell'effettiva applicazione da parte degli enti, e quindi un ritardo negli effetti in termini di riscossioni; si può però argomentare che il consolidato indirizzo del legislatore per un incremento delle entrate tributarie proprie degli enti ha indotto questi ultimi ad una politica di maggiore attenzione nella imposizione, negli accertamenti e nelle riscossioni.

Da qui l'aumento effettivo delle entrate tributarie nel 1987 rispetto al 1986 (e il fenomeno è stato evidenziato nel paragrafo 2), a fronte di una corrispondente riduzione dei trasferimenti statali. Naturalmente la non rilevante entità in valori assoluti degli importi di tale titolo di entrate non ha consentito un bilanciamento dei minori introiti per trasferimenti, anche se in valori percentuali gli incrementi sembrano significativi.

Per le province, infatti, si registrano in termini di cassa entrate tributarie per 360,326 miliardi, con un aumento percentuale di 12,35 nel 1987, a fronte di trasferimenti statali per 3.852,405, diminuiti percentualmente del 17,54.

Per i comuni, di competenza della Sezione, le entrate tributarie 1987 fanno registrare, sempre in termini di cassa, introiti per 3.910,696 miliardi, con incremento percentuale del 18,38, a fronte di trasferimenti statali per 18.954,176 miliardi, diminuiti percentualmente del 10,48.

Nell'analizzare il fenomeno peraltro si rilevano i seguenti ulteriori aspetti.

A) *Amministrazioni provinciali.*

Le variazioni dei trasferimenti statali del 1987 sul 1986 appaiono sufficientemente omogenei per grandi aree territoriali: (-19,35%) nel centro-nord, (-14,54%) nel sud ed isole. Le variazioni percentuali per le entrate tributarie, invece, sono rilevanti nel centro-nord: (+16,62%) e addirittura negative nelle aree del sud e isole (-0,85%).

Disomogeneità si riscontrano anche nell'ambito degli stessi raggruppamenti territoriali, come ad esempio per gli enti delle Regioni Liguria, Marche ed Umbria, che presentano nello stesso tempo elevato decremento di trasferimenti statali Liguria (-19,03%); Marche (-15,62%); Umbria (-16,13%) e modestissimo incremento di entrate tributarie, se non anche decremento Liguria (-1,04%); Marche (+1,68%); Umbria (+1,78%).

Così come nell'ambito del raggruppamento sud-isole, gli enti delle Regioni Abruzzo, Basilicata e Puglia, a fronte di un consistente decremento di trasferimenti statali (rispettivamente (-17,37%; -9,85% e -11,98%)) presentano un pari o più consistente decremento di entrate tributarie (Abruzzo -7,61%; Basilicata -22,79%; Puglia -22,55%).

B) *Amministrazioni comunali.*

Per i comuni il fenomeno della divaricazione delle percentuali tra gli enti delle grandi aree geografiche si presenta del tutto opposto che per le province. Per essi infatti le variazioni percentuali dei trasferimenti statali divergono tra le aree centro-nord (-13,90%) e quelle del sud-isole (-2,29%); le variazioni percentuali delle entrate tributarie, invece, sono sufficientemente omogenee, con incrementi lievemente inferiori per il centro-nord (+17,89%) rispetto alle aree del sud e isole (+20,52%).

Disomogeneità si rilevano anche per i comuni delle varie regioni, per i quali non sempre si manifesta parallelismo tra decremento di trasferimenti statali e congruo incremento delle entrate tributarie, come ad esempio per il Trentino Alto Adige (trasferimenti (-27,84%); entrate tributarie (+5,65%) o per il Molise (trasferimenti (-1,67%); entrate tributarie (+42,02%) e la Sardegna (trasferimenti (-12,72%); entrate tributarie (+53,74%).

Rinviando agli allegati prospetti per più dettagliati raffronti, dagli elementi esaminati può formularsi la considerazione della sempre più avvertita necessità, oltre che di una

effettiva autonomia impositiva degli enti locali che consenta loro di disporre di certe e tempestive entrate proprie, quanto meno di una disciplina normativa con valenza a medio termine, che consenta agli enti stessi provvedimenti programmatori ed operativi non condizionati al rischio di precarietà.

I provvedimenti definitivamente varati dal legislatore nel 1987 sono stati improntati a tale indirizzo, ma purtroppo sono giunti quasi allo scadere dell'esercizio finanziario: pertanto i loro effetti potranno essere più compiutamente verificati, anche sotto il profilo dei fenomeni di cassa, nelle Relazioni che seguiranno.

2.4.4 Stato di attuazione della perequazione nei trasferimenti statali.

Nella precedente Relazione si è ampiamente trattato degli interventi, ad iniziare dal 1981, per la perequazione nell'attribuzione di risorse statali agli enti locali, e si è posto in evidenza come il sistema perequativo, di massima, avesse raggiunto per le province gli obiettivi che le norme si proponevano, mentre per i comuni sussistesse ancora qualche squilibrio.

Si è anche manifestato l'avviso che nel futuro si adottassero, sia pur molto moderatamente, i fondi perequativi previa decurtazione delle dotazioni storiche.

In effetti il legislatore ha proseguito, nel 1987, nella linea di indirizzo di una diversa dotazione dei fondi rispettivamente ordinario e perequativo, con variazioni a vantaggio di quest'ultimo, e di un maggior affinamento dei criteri perequativi.

Quanto alla dotazione del fondo ordinario, infatti, le norme emanate con decreto-legge n. 359 del 1987, come convertito con legge n. 440 del 1987, hanno previsto, per l'esercizio 1987, per le province, una riduzione del 5% sul contributo ordinario 1986, mentre per i comuni, per i quali le norme 1986 avevano rinviato al 1987 l'erogazione di una quota del 4,70% del fondo ordinario, il fondo stesso è risultato decurtato di tale quota.

Sia la detrazione del 5% relativa alle province che quella del 4,70% relativa ai comuni confluiscono nel fondo perequativo delle rispettive categorie di enti, che si impingano dei conseguenti importi.

Il fondo perequativo per le province è costituito quindi dalle risorse attribuite a tale titolo per il 1986, dalle risorse provenienti dalla riduzione del 5% del contributo ordinario e dalle risorse aggiuntive connesse all'incremento (+4%) dei trasferimenti correnti riconosciuti per il 1986.

Il fondo perequativo per i comuni, sempre in termini di stanziamento (ed ovviamente per tutti i comuni, non soltanto riferito a quelli di competenza della Sezione) è costituito dalle risorse attribuite per il medesimo titolo nel 1986, dalle risorse provenienti dalla riduzione del 4,70% del fondo ordinario e dalle risorse aggiuntive provenienti dall'incremento del 4% riconosciuto sui trasferimenti correnti del 1986.

Il fondo perequativo per comuni e province, nonché il fondo ordinario delle comunità montane, sono inoltre globalmente maggiorati di una somma (ripartita tra comuni, province e comunità montane con decreto del Ministro dell'interno) con specifica destinazione per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego.

Per quanto attiene invece ai parametri per l'erogazione del fondo perequativo, la legislazione ha parzialmente innovato quelli vigenti per il 1986, in modo differenziato per province e per comuni.

A) Per le province sono stati conservati i criteri della popolazione residente, della lunghezza delle strade provinciali e dell'inverso del reddito medio pro-capite, però con correttivi, ed è stato introdotto un ulteriore criterio: quello della superficie.

Il contributo perequativo è stato inoltre suddiviso in due parti, di importi diversi, erogabili con criteri differenti. Più specificamente, la prima parte è suddivisa secondo i seguenti criteri:

a) una quota del 20 % in rapporto alla popolazione residente;

b) una quota del 20 % in rapporto alla popolazione di età tra i 15 ed i 19 anni (in precedenza una quota del 40% del totale del fondo era erogata in proporzione al totale della popolazione);

c) una quota del 20% in rapporto al sistema viario provinciale (in precedenza una quota del 30% dell'intero fondo era erogata in rapporto al sistema viario);

d) una quota del 10% in proporzione all'estensione territoriale (trattasi di parametro nuovo);

e) una quota del 30% in proporzione alla popolazione moltiplicata per il reciproco del reddito pro-capite della provincia (il criterio era già vigente, ma era applicabile al 30% dell'intero fondo).

La seconda parte, di importo pari al fondo perequativo 1986, è erogata nelle misure corrisposte per ciascun ente negli esercizi precedenti.

Come emerge dalla normativa, la funzione perequativa è affidata, nell'ambito del medesimo fondo specifico, ad una quota parte dell'apposito stanziamento. Tale indirizzo ha trovato la più recente conferma nell'articolo 17 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito con legge 24 aprile 1989, n. 144.

B) Per i comuni sono stati conservati il criterio della popolazione residente ponderata secondo un complesso calcolo, non differente da quello già adottato per il 1986, nonché quello della popolazione moltiplicata per il reciproco del reddito medio pro-capite della provincia di appartenenza.

Tuttavia nel primo criterio è stato introdotto anche il fattore «montanità», determinabile con il parametro da 1,06 per i comuni parzialmente montani ad 1,12 per quelli interamente montani: ciò introduce quindi un fattore favorevole a comuni più disagiati.

Ma anche per i comuni, oltre la indicata innovazione, è da evidenziare la suddivisione del fondo perequativo (diversamente da quanto disposto dalle norme 1986 che lo ripartivano soltanto in una quota dell'80%, rapportabile alla popolazione, e del 20% rapportabile all'inverso del reddito medio pro-capite) in tre grosse ripartizioni di importo determinato, da assegnare poi ai comuni con criteri parzialmente consolidati e parzialmente variabili.

Più specificamente, il fondo è così ripartito in:

a) una quota, pari all'importo dello stanziamento dell'intero fondo perequativo 1986 per i comuni, consolidata per il 1987;

b) una seconda quota pari, all'incirca, alla precedente, da ripartire: per l'80% in funzione della popolazione residente ponderata come per il 1986, e tenuto conto del nuovo fattore montanità; per il 20% in funzione della popolazione moltiplicata per il reciproco del reddito medio pro-capite della provincia di appartenenza;

c) una terza quota, piuttosto modesta, da assegnare a comuni beneficiari nel 1986 di contributo pro-capite, sia ordinario che perequativo, inferiore all'80% della media nazionale dei contributi della classe di appartenenza.

La suddivisione del contributo perequativo in quote consolidate e variabili trova conferma, con maggiori specificazioni, anche per i comuni, nella più recente normativa sugli enti locali di cui al decreto-legge n. 66 del 1989.

Poiché i medesimi criteri di ripartizione del fondo perequativo disposti per l'esercizio 1987 erano applicabili anche per l'esercizio 1988, per effetto del decreto-legge n. 359 del 1987, la Sezione prende atto che a decorrere dal 1987 e per un triennio la normativa è ispirata al principio di sempre maggiore considerazione della funzione del fondo perequativo, pur senza ignorare le esigenze consolidate degli enti destinatari dei contributi.

A queste ultime sopperisce infatti, oltre il fondo ordinario, quella parte del fondo perequativo che è ragguagliata agli importi degli anni precedenti.

Le innovazioni introdotte con la legislazione richiamata potranno comunque essere valutate nei loro effetti nelle prossime Relazioni.

2.4.5 *Analisi dei trasferimenti regionali 1987 (cassa).*

I trasferimenti regionali registrano, in termini di cassa, nel 1987, per l'intero territorio nazionale e distintamente per province e comuni, rispettivamente un aumento percentuale dell'11,49 ed una diminuzione percentuale dell'8,13.

A) *Amministrazioni provinciali.*

Nella precedente Relazione si era evidenziato come nel 1986 si fosse verificato, per i trasferimenti regionali alle province, una inversione di tendenza rispetto ai precedenti esercizi, in quanto si era registrato un aumento percentuale del 26,95 rispetto ad un decremento complessivo del 76,62 nel triennio 1983/1985.

Per le province quindi può accertarsi un andamento ancora positivo dei trasferimenti, anche se in misura molto più contenuta rispetto al 1986.

In valori assoluti gli importi globali passano da miliardi 547,174 a miliardi 610,066, e, per grandi aree territoriali, rispettivamente da miliardi 238,449 a miliardi 240,005 per il centro-nord, e da miliardi 308,725 a miliardi 370,061 per il sud ed isole.

Appare evidente quindi che i valori medi di incremento per l'intero territorio nazionale (+11,49%) sono dovuti esclusivamente alle variazioni nei trasferimenti concernenti il raggruppamento sud-isole, che fanno registrare un aumento percentuale del 19,87, contro appena lo 0,65 delle aree centro-nord.

Nello stesso ambito territoriale si manifestano consistenti disomogeneità nei movimenti di cassa: per il centro-nord infatti gli enti della Toscana presentano un aumento nei trasferimenti regionali dell'89,17%, mentre quelli della Liguria e del Lazio presentano decrementi rispettivamente del 34,48% e del 49,99%; per il sud ed isole a fronte di forti aumenti per gli enti della Sardegna (+120,75%), della Sicilia (+97,47%) e della Calabria (+80,75%) si registrano decrementi consistenti per gli enti della Campania (-78,56%) e della Basilicata (-40,54%).

Se si considera poi l'incidenza dei trasferimenti regionali sul totale delle entrate correnti, si accerta che, a fronte di un incremento percentuale globale dell'11,49, già prima indicato, l'incidenza stessa aumenta soltanto di due punti e mezzo percentuali, passando da 9,24 del 1986 all'11,72% del 1987: ciò è dovuto al sostanziale decremento, in termini di cassa, del totale delle entrate correnti che, per contrapposto causa l'innalzamento più che proporzionale della percentuale della componente «trasferimenti regionali».

B) Amministrazioni comunali.

Per questi enti, contrariamente a quanto verificato per essi nel 1986 (aumento dell'8,08) e per le province, secondo quanto prima esposto, nell'esercizio 1987 si registra in termini di cassa una diminuzione dell'8,13% dei trasferimenti regionali riferiti all'intero territorio nazionale e, per grandi aree territoriali, rispettivamente di (-4,39%) per il centro-nord e di (-14,44%) per il sud ed isole.

In valori assoluti i trasferimenti ammontano a miliardi 1.760,466 a fronte di miliardi 1.916,191 del 1986; rispettivamente per il centro-nord a miliardi 1.150,579 a fronte di miliardi 1.203,369 e per il sud ed isole a miliardi 609,887 a fronte di miliardi 712,882 per il 1986.

I dati evidenziano, per i comuni, il fenomeno inverso delle province e cioè una diminuzione più consistente per gli enti del sud-isole che per quelli delle aree del centro-nord.

Per le singole regioni, inoltre, il fenomeno si presenta ampiamente diversificato, indipendentemente dall'appartenenza all'area geografica: consistenti decrementi si registrano per i comuni del Piemonte (-60,58%) della Lombardia (-54,64%) e della Liguria (-46,57%), mentre, per converso, elevati incrementi si registrano per i comuni del Molise (+95,78%) della Sardegna (+68,26%) e della Calabria (50,66%). Anche sotto il profilo dell'incidenza dei trasferimenti regionali sul totale delle entrate correnti si registra una lieve flessione, dal 5,90 del 1986 al 5,70 del 1987; tale flessione non assume, ponderatamente, maggior rilievo per la contemporanea flessione del totale delle entrate correnti. Sotto il profilo, infine, delle classi demografiche, i comuni maggiormente penalizzati dalle riduzioni di trasferimenti regionali, (sempre riferite ai dati di cassa) appaiono quelli delle classi 10° e 11°, cioè quelli di maggior peso, che registrano, rispettivamente, riduzioni di (-14,79%) e di (-16,71%), mentre i comuni delle classi 7° ed 8° con popolazione, rispettivamente, da 20.000 a 59.999 e da 60.000 a 99.999 abitanti, presentano incrementi percentuali del 6,37% e del 15,01%.

3. Gestione della spesa.

3.1 Aggiornamento dei dati relativi alla gestione di competenza 1986.

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 delle amministrazioni provinciali e comunali relativa al 1986.

I dati si riferiscono a tutte le 92 amministrazioni provinciali ed a tutte le 1.230 comunali i cui conti consuntivi sono assoggettati all'esame della Sezione.

Per i relativi prospetti si fa rinvio al volume degli allegati (da II/103 a II/111 per le province; da II/121 a II/124 per i comuni). Amministrazioni provinciali.

Gli impegni di parte corrente sono ammontati, nel 1986, a 4.917 miliardi e sono pertanto contenuti nei limiti delle correlative entrate (5.131 miliardi).

La disaggregazione dei dati in termini di grandi aree geografiche rende palese che il centro-nord ha assunto impegni per 3.030,9 miliardi, pari al 61,64% del totale, contro 1.886,1 miliardi del sud-isole (38,36%).

In termini di aree regionali, le amministrazioni della Lombardia sono quelle che hanno maggiormente «pesato» sul totale degli impegni (597,3 su 4.917 miliardi, pari al 12,15%), seguite da quelle della Sicilia (477 miliardi, pari al 9,04%).

Sotto il profilo della classificazione economica, si rileva che gli impegni della spesa per il personale sono ammontati a 1.669,7 miliardi ed hanno pertanto rappresentato il 33,96% del totale; quelli per acquisto di beni e servizi a 1.646,7 miliardi (33,49%); quelli per interessi passivi a 648,2 miliardi (13,18%).

Rispetto al 1985 — per il quale la Sezione aveva peraltro preso in considerazione 87 delle 92 amministrazioni provinciali — si è determinata una lieve compressione della spesa per il personale (dal 34,32 al 33,96%), e per interessi passivi (dal 13,55 al 13,18%), mentre la spesa per acquisto di beni e servizi è lievitata dell'1,19% (dal 32,30 al 33,49%).

Si è pertanto determinata un'inversione di tendenza rispetto al 1985, allorché tutti e tre i menzionati comparti avevano palesato considerevoli incrementi in termini di incidenza sul totale della spesa corrente (personale +7,24%, acquisto di beni e servizi +4,07%, interessi passivi +7,47%).

In termini di grandi aree geografiche la spesa per il personale del centro-nord (1.040,1 miliardi) ha rappresentato il 62,29% del totale, quella del sud-isole (629,6 miliardi) il 37,71%; la spesa per acquisto di beni e servizi del centro-nord (918,4 miliardi) ha rappresentato il 55,77% del totale, contro il 44,23% del sud-isole (728,3 miliardi); quella per interessi passivi del centro-nord (482,5 miliardi) il 74,44% contro il 25,56% del sud-isole (165,7 miliardi).

Con riguardo a quest'ultima voce, che evidenzia un dato indubbiamente anomalo nel centro-nord, si osserva che le punte più alte della spesa sono tutte rinvenibili nello stesso centro-nord (Lombardia 111,2 miliardi, Emilia-Romagna 60,6 miliardi, Toscana 54,9 miliardi, Veneto 51,5 miliardi), laddove le punte più alte del sud-isole sono quelle della Sicilia con 38,7 miliardi e della Puglia con 32,4 miliardi.

Il fenomeno merita adeguata attenzione.

Amministrazioni comunali.

Gli impegni assunti nel 1986 dai comuni di competenza della Sezione (1.230 enti) sono stati pari a 29.597,5 miliardi, pertanto non eccedenti l'importo globale degli accertamenti (31.443 miliardi).

La disaggregazione dei dati in termini di grandi aree geografiche evidenzia che il centro-nord ha assunto impegni per 20.452,4 miliardi, pari al 69,10% del totale, contro 9.145,2 miliardi del sud-isole (30,9%).

In termini di aree regionali, le amministrazioni della Lombardia sono quelle che hanno maggiormente «pesato» sul totale degli impegni (5.076,2 miliardi, pari al 17,15%), seguite da quelle del Lazio (3.808,4 miliardi, 12,87%) e della Campania (3.173,5 miliardi, 10,72%).

Sotto il profilo della classificazione economica, la spesa per il personale (11.388,7 miliardi) ha rappresentato il 38,48% del totale, quella per acquisto di beni e servizi (9.371,2 miliardi) il 31,66%, quella per interessi passivi (4.139,6 miliardi) il 13,99%.

Rispetto al 1985 - allorché furono presi in considerazione 1.036 dei 1.230 enti di competenza della Sezione - si è determinata la stabilizzazione del tasso di incidenza della spesa per il personale (dal 38,42% al 38,48%: +0,06%) a fronte di un marcato incremento della spesa per acquisto di beni e servizi (dal 29,89 al 31,66%: +1,77%) e di una compressione altrettanto netta di quella per interessi passivi (dal 15,41 al 13,99%: -1,42%).

In termini di grandi aree geografiche, la spesa per il personale del centro-nord (7.347,6 miliardi) ha rappresentato il 64,51% del totale, quella del sud-isole (4.041,1 miliardi) il 35,49%; la spesa per acquisto di beni e servizi del centro-nord (6.381,6 miliardi) il 68,1% contro il 31,9% del sud-isole (2.989,2 miliardi); quella per interessi passivi del centro-nord (3.297 miliardi) il 72,21% contro il 27,79% del sud-isole (842,5 miliardi).

Quest'ultimo dato appare perfettamente speculare rispetto a quello già evidenziato per le province ed è sintomatico di un fenomeno che esige adeguati approfondimenti.

A conclusione di quanto qui esposto v'è da dire che le sei grandi amministrazioni della classe 11° hanno assorbito da sole il 31,55%, ossia pressoché un terzo, del totale degli impegni (9.279,8 su 29.597,5 miliardi).

Tale percentuale si eleva, per le medesime amministrazioni, al 40,75% ove riferita al sotto-comparto degli interessi passivi, mentre scende al 27,99% con riguardo alla spesa per il personale ed al 22,67% con riguardo a quella per acquisto di beni e servizi.

3.2 *Analisi dei dati globali 1987 (cassa).*

Anche per la spesa corrente, come per l'entrata corrente, valgono le precisazioni riportate all'inizio del capitolo in ordine alla significatività dei dati raccolti e quindi alle loro idoneità a costituire un'utile base per l'individuazione di reali linee di tendenza. È con questa puntualizzazione che la Sezione prende atto che nel 1987 la spesa corrente degli enti locali di competenza della Sezione è ammontata a 32.053,9 miliardi, palesando un incremento, rispetto al 1986, dell'8,95%.

In particolare, essa è ammontata a 4.504,8 miliardi per le province ed a 27.549 miliardi per i comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, con un tasso d'incremento più marcato per le province (+12,10%) rispetto ai comuni (+8,45%).

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

Amministrazioni provinciali.

Come si è accennato in precedenza, la spesa corrente delle province ha fatto registrare nel 1987 un incremento, rispetto al 1986, del 12,10%, essendo passata da 4.018,4 a 4.504,8 miliardi.

Il tasso d'incremento risulta, pertanto, quasi quadruplicato rispetto a quello verificatosi nel 1986 in relazione al 1985; incremento che, sulla scorta dei dati definitivi, risulta essere stato del 3,24%.

Va comunque preso atto che la lievitazione verificatasi nel 1987 rappresenta più del doppio del tasso d'inflazione medio dell'anno, e costituisce pertanto un segnale indubbiamente rilevante, pur se in termini di competenza, come rilevasi dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1988. Il tasso di aumento risulta essere stato mediamente dell'8,1%.

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

In valori assoluti, infatti, il centro-nord è passato dai 2.658 miliardi del 1986 ai 2.865,8 miliardi del 1987, con un minore incremento, rispetto alla media nazionale, del 7,82%, laddove il sud e le isole hanno fatto registrare una crescita del 20,48%, essendo passate da 1.360,4 miliardi del 1986 a 1.639 miliardi del 1987, come risulta dai prospetti n. II/107 e n. II/108 del volume degli allegati.

Le punte più marcate di crescita si sono verificate in Campania (+39,49%) e in Sicilia (+29,37%), seguite dall'Abruzzo (+18,34%) e dalla Calabria (+15,51%). Superano la media nazionale anche gli incrementi verificatisi nel Veneto, in Lombardia, e nel Friuli-Venezia Giulia.

Per converso, il Lazio ha fatto registrare un decremento del 4,45%. Lievi incrementi si sono verificati nel Molise (+2,31%), in Emilia-Romagna (3,65%) e in Piemonte (+4,40%), mentre per il resto delle regioni il tasso di crescita è inferiore alla media nazionale.

Tanto emerge nel modo più dettagliato nei prospetti del volume degli allegati.

Sul totale della spesa corrente la spesa per il personale (della quale si dirà più analiticamente in prosieguo) ha inciso nella misura del 38,96%, con un leggero decremento rispetto al 1986 (39,85%); quella per l'acquisto di beni e servizi nella misura del 28,36%, con un più marcato decremento rispetto al 1986 (30,30%); quella per interessi passivi, infine, nella misura del 12,94%, anch'essa diminuita rispetto al 1986 (14,65%).

Il rapporto tra l'anno terminale (1987) e l'anno iniziale della serie storica considerata (il 1983) evidenzia una lieve contrazione della spesa dei due menzionati comparti globalmente considerati (dal 70,16 al 67,32 %) rispetto alle voci residuali, le quali hanno fatto registrare una corrispondente crescita (dal 29,84 al 32,68 %).

Nel prosieguo della relazione saranno più analiticamente esaminati i dati relativi rispettivamente alla spesa per il personale, a quella per l'acquisto dei beni e servizi ed a quella per interessi passivi, quale comparto più significativo delle voci residuali della spesa corrente.

Amministrazioni comunali.

L'incremento della spesa corrente dei comuni delle classi dalla 5° alla 11°, nel rapporto tra il 1987 e il 1986, è stato, come detto, dell'8,45%, essendo passata dai 25.401,3 miliardi del 1986 ai 27.549 miliardi del 1987.

In termini di competenza il tasso di aumento è stato ancor maggiore: rapportato all'universo degli enti senza distinzione di classi demografiche, esso risulta essere stato, infatti dell'11,8%, come rilevasi dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1988. Con riguardo alle grandi aree geografiche, nel 1987 il sud e le isole hanno fatto registrare, in termini di cassa, un maggior aumento percentuale (13,60%) rispetto al

centro-nord (6,74%), con punte in Sicilia (+21%) e nel Molise (+15,28%), mentre Veneto (-0,50%) ed Emilia-Romagna si pongono ai livelli minimi.

Il centro-nord ha assorbito risorse per 20.325,4 miliardi, pari al 73,78%, contro i 7.223,4 miliardi del sud-isole (26,22%).

I comuni della classe 11°, in particolare, hanno assorbito, da soli, risorse finanziarie per 9.458,5 miliardi, pari al 34,33% del totale, ossia pressoché ad un terzo dell'intero ammontare, con una lieve crescita rispetto al 1986 (33,97%).

Scendendo nel dettaglio, il Comune di Roma ha eseguito pagamenti per 2.934 miliardi (pari al 31,02% del totale della classe XI ed al 10,65% del totale generale), quello di Milano per 2.784,4 miliardi (rispettivamente 29,44% e 10,11%), quello di Napoli per 1.443,9 miliardi (15,26% e 5,24%).

Circa un quarto dell'intera spesa corrente dei comuni delle 7 maggiori classi (dalla 5ª all'11ª) è stato dunque erogato, nel 1987, da queste tre grandi amministrazioni.

Tutti i dati dianzi esposti emergono in modo più completo da un prospetto del volume degli allegati.

Sotto il profilo della composizione della spesa nelle sue voci, l'incidenza della spesa del personale (10.844 miliardi) sul totale è stata del 39,36%, di poco superiore a quella registrata nel 1986 (38,22%).

In termini nazionali essa ha manifestato un trend di crescita decisamente sostenuto, essendo aumentata del 12,39%, ossia più del doppio rispetto all'aumento verificatosi nel 1986 (5,04%). Ne consegue la necessità di un più rigido controllo di tale comparto della spesa comunale.

Le punte del fenomeno vanno localizzate in Sicilia (+21,80%) e nel Molise (17,67%).

L'incidenza della spesa per l'acquisto di beni e servizi, a sua volta, è stata, nel 1987, del 29,05% (8.002,6 miliardi), con un aumento del 6,93% rispetto al 1986 (+26,54% nel sud-isole, contro il +0,85% del centro-nord).

Il vistoso aumento del sud-isole è da imputare soprattutto alla Campania (+52,84%), mentre per contro nel centro-nord si sono manifestate tendenze regressive (in Liguria -29,31%, nel Veneto -2,99%, nel Trentino-Alto Adige -1,27%).

Come già osservato per le amministrazioni provinciali, anche per quelle comunali si è verificata, nel medio periodo, una contrazione dei comparti del personale e dell'acquisto di beni e servizi globalmente considerati a vantaggio delle voci residuali della spesa corrente.

Ove si consideri, infatti, la serie storica 1983-1987, può notarsi che da un tasso d'incidenza delle due principali voci congiuntamente considerate del 75,71% si è passati al tasso del 68,41% nel 1987, mentre le voci residuali sono salite dal 24,29% del 1983 al 31,59% del 1987.

Nel breve periodo, invece (1987 su 1986), il fenomeno mostra una chiara inversione di tendenza, come emerge dal relativo prospetto incluso nel volume degli allegati. Delle voci residuali, in particolare, gli interessi passivi hanno rappresentato il 14,02% del totale della spesa corrente, essendo ammontati a 3.862,8 miliardi (nel 1986: 14,80%, 3.801,9 miliardi).

Sull'andamento dei cennati tre comparti di spesa (personale, acquisto di beni e servizi e interessi passivi) si riferisce più analiticamente in prosieguo.

3.3 *Analisi della spesa per il personale*

3.3.1 *In generale (cassa).*

Amministrazioni provinciali.

Le amministrazioni provinciali, nell'esercizio 1987, hanno fatto registrare una spesa per il personale pari, per il totale nazionale, a 1.795 miliardi, e così distribuito per grandi aree geografiche:

Centro-Nord: 1.097 miliardi (969 miliardi per il 1986)

Sud ed Isole: 697 miliardi (596 miliardi per il 1986).

Tale variazione in aumento, in armonia con il complessivo incremento dell'intera spesa corrente pari al 12,10%, è riscontrabile in tutte le regioni, tranne che nel Molise, ove si registra una flessione dello -0,25%, e presenta la punta più elevata per le province del Veneto con il 32,83% e quella più ridotta per quelle della Basilicata con l'8,15%.

In particolare, poi, sono le province del sud ed isole ad attestarsi su un incremento pari a circa il 20%, come nel caso della Campania con il 19,44%, della Calabria con il 20,83%, della Sicilia con il 20,99%, della Sardegna con il 21,43%.

Tale andamento si rivela, pertanto, in contrasto con quello registrato nell'esercizio 1986 che, a parte un più contenuto incremento a livello nazionale pari al 7,99%, evidenziava una situazione abbastanza disomogenea che non sembrava trovare le sue prime cause in caratteristiche né socio-economiche né fisiche delle aree geografiche, essendo variazioni in incremento o in decremento presenti contestualmente in aree con analoghe caratteristiche. Si ricorda, a riguardo, che, a fronte dell'incremento a livello nazionale pari al 7,99% si erano registrate variazioni in aumento più o meno oscillanti e perfino in diminuzione in Veneto, Marche, Puglia e Basilicata.

Va precisato che questo più marcato aumento della spesa per il personale potrebbe ricondursi ai primi effetti finanziari dell'applicazione del nuovo contratto per i dipendenti degli enti locali recepito con D.P.R. n. 268 del 1987 e D.P.R. n. 494 del 1987. Peraltro, poiché tali effetti senz'altro sono parziali data la brevità dell'arco dell'esercizio 1987 a disposizione degli amministratori locali per l'emanazione dei provvedimenti di applicazione delle nuove disposizioni in campo retributivo, è prevedibile un appesantirsi della spesa per il personale nell'esercizio 1988 in correlazione con la ricaduta globale nell'esercizio degli oneri finanziari collegati alla concessione dei benefici economici previsti dal D.P.R. n. 268 del 1987.

Va, inoltre, ricordato che la legge finanziaria aveva previsto che l'aumento della spesa per il personale dovesse essere contenuto, per il miglioramento del trattamento economico, entro il 5% degli oneri risultanti l'anno precedente, con salvezza — peraltro — dei trattamenti già previsti dalle norme in vigore.

Ma, se un certo livello di incremento in termini di spesa complessiva — sia essa di competenza o di cassa — è fisiologico nel campo della spesa per il personale e, quindi, contenuto entro una banda di oscillazione di oneri finanziari normalmente prevedibile, non altrettanto rigida in linea teorica, si potrebbe profilare la incidenza di tale comparto di spesa sul totale delle spese correnti che potrebbe dar luogo ad oscillazioni di segno positivo e negativo in relazione al volume della spesa corrente complessiva.

Nel campo specifico, peraltro, anche nell'esercizio 1987 si è confermata la tendenza alla stabilità nel mantenere, più o meno, invariata la incidenza sul totale delle spese correnti e, quindi, la caratteristica della proporzione stabile tra l'aumento della spesa complessiva e quello della spesa per il personale; nell'esercizio 1986, infatti, ad una variazione della spesa complessiva del 5,27%, corrispondeva una variazione della spesa per il personale pari al 7,99%; nell'esercizio 1987, alla variazione della spesa corrente complessiva pari 12,10%, corrisponde una variazione di spesa per il personale pari al 14,68%. E ciò, ovviamente, si riflette sull'andamento costante del rapporto tra la spesa per il personale e spesa corrente complessiva.

In particolare l'incidenza della spesa in esame si presenta come di seguito esposto nelle province delle grandi aree geografiche:

Centro-Nord: 38,31% (36,47%)

Sud ed Isole: 42,55% (43,82%),

con punte più elevate nel Molise con 47,34%, Liguria con 47,07%, Sicilia con 46,13%, Basilicata con 45,76%, Calabria con 45,52%.

Inoltre, a parte flessioni non significative, si segnalano decrementi nella percentuale di incidenza solo per le province delle seguenti regioni: Molise da 48,56% a 47,34%, Campania da 49,87% a 42,70%, Sicilia da 49,32% a 46,13%.

La punta più bassa di incidenza sulla spesa corrente complessiva si è rilevata nell'ambito della regione Umbria con il 29,26%.

La combinazione delle variazioni presentate dalla spesa per il personale nell'esercizio 1987 rispetto all'esercizio 1986, anche in corrispondenza alle variazioni della spesa per beni e servizi, è esposta nel prospetto inserito nel volume degli allegati.

Amministrazioni comunali.

Analogamente al fenomeno già rilevato a livello provinciale, anche le amministrazioni comunali hanno fatto registrare, per la spesa del personale, una variazione in aumento di oltre il 10%, e precisamente pari al 12,39%, con un importo complessivo, come totale nazionale, di 10.844 miliardi, cui concorrono il centro-nord con 7.430 miliardi ed il sud ed isole con 3.413 miliardi (vedi prospetti inseriti nel volume degli allegati). In particolare nell'esame — sia pure per dati aggregati per area regionale — della distribuzione del flusso di spesa tra i comuni delle varie classi demografiche, nell'ambito delle grandi aree geografiche, si segnalano i risultati della 7° classe e della 11° riportati nel prospetto inserito nel volume degli allegati.

Per trarre dagli esposti dati una chiave di lettura della dinamica della spesa corrente, è essenziale esaminare le variazioni intervenute, che presentano un incremento del 12,39%, totale nazionale, alla cui formazione concorre il centro-nord con l'11,81% ed il sud ed isole con il 13,67%, segnando — anche per i comuni — un'impennata al rialzo in evidente inversione di tendenza rispetto al biennio precedente, quando nel 1985 si era avuto un incremento pari all'8,15% e nel 1986 un incremento pari al 5,04% con un chiaro andamento di contenimento nei costi di gestione degli apparati comunali.

Al riguardo, peraltro, poiché la spesa per il personale è una delle grandi componenti dell'intera spesa corrente, significativo rilievo assume la constatazione che l'ammontare complessivo della spesa corrente ha avuto un aumento — nell'esercizio 1987 — dell'8,45%,

totale nazionale, che, confrontato con il 12,39% di variazione in aumento della spesa per il personale, nonché con il 6,93% di aumento della spesa per acquisto di beni e servizi fa presumibilmente ritenere, con prudente apprezzamento, che ci sia stato uno spostamento di risorse ben delineato a copertura di maggiori oneri degli addetti dell'apparato comunale.

Il fenomeno, inoltre — quale emerge dai dati esaminati — ha una tale portata da far rilevare una inversione di tendenza, poichè, difformemente dall'esercizio 1986 — in cui le variazioni delle due dette voci di spesa si erano comunque mantenute più basse rispetto alle variazioni in aumento della spesa corrente complessiva attestate sul 7,67% — nell'esercizio 1987, invece, a fronte dell'aumento della spesa corrente complessiva pari all'8,45%, totale nazionale, si evidenzia un maggior aumento delle spese per il personale pari al 12,39%, mentre la spesa per l'acquisto di beni e servizi conferma la tendenza ad un tasso di crescita inferiore a quello della spesa corrente.

Nell'ambito delle varie classi demografiche le percentuali di incremento maggiori, a livello nazionale, si presentano per i comuni della classe 8^a (da 60.000 a 99.999 abitanti) con il 14,04%, seguito dalle 6 grandi città della 11^a classe con il 13,79%, dai comuni della 5^a classe (da 8.001 a 9.999 abitanti) con l'incremento del 13,03%, aggirandosi quelle delle altre classi su valori di poco differenti.

Nell'analisi dei dati delle grandi città, inoltre, spicca il decremento di Genova con (-0,85%), nonché, per simmetrica divergente tendenza, Palermo con il 24,29% di aumento rispetto al 1986, anno in cui aveva fatto registrare un incremento pari al 12,55% che, pur se in valore assoluto più contenuto, tuttavia, con riferimento a quell'esercizio, rappresentava la punta più elevata; per Palermo, comunque va ricordato che ci sono state disposizioni particolari contenenti interventi legislativi «ad hoc» che hanno senz'altro influenzato l'andamento della spesa in esame.

Circa l'andamento generale di tali variazioni va notato che, a differenza dell'esercizio 1986, non si rilevano ipotesi di decremento, eccezione fatta per la Liguria, che per Genova riproduce anche nell'esercizio 1987 una costante variazione di segno negativo, nonché per i comuni veneti della classe 10^a con -2,23%, mentre, su un piano di rapporto tra classi, si passa dal 4,26% dei comuni toscani della classe 10^a e di quelli piemontesi della classe 9^a con il 5% a quelli della classe 8^o del Lazio con un incremento del 59,72% (dato che lascia perplessi circa la sua effettività), ai comuni della classe 9^o della Puglia con il 33,95%.

Sempre ricordando gli interventi legislativi «ad hoc» una menzione a parte va fatta per i dati relativi alla spesa dei comuni della Sicilia che presentano, per le varie fasce demografiche, un incremento di spesa per il personale generalizzato pari all'incirca al 23-24%, con massimo valore nei comuni della 5^o classe con il 26,84%.

Da tali rilevazioni si ricava l'impressione che la entità degli incrementi si distribuisca sul territorio nazionale con molte varianti che interagiscono in una molteplicità di combinazioni finali dalle quali non è possibile cogliere un significato economico certo ed univoco, a parte l'accentuarsi della tendenza all'aumento riscontrato per i comuni del sud e isole, che per l'esercizio 1987 presentano, con il 13,67%, un divario di circa due punti rispetto al centro-nord (11,81%), ben più accentuato di quello computato nel 1985.

Come già detto per le province una delle cause a cui ricondurre i detti tassi di crescita della spesa per il personale, è da rinvenire negli effetti espansivi discendenti

dall'applicazione del più favorevole assetto retributivo del nuovo contratto collettivo, mentre le nuove assunzioni, per i limiti imposti dalle disposizioni vigenti per l'epoca, non potevano avere una incidenza significativa.

Infine, sempre in tema di tasso di crescita, va ricordato che, secondo le disposizioni della legge finanziaria 1986, cui fa rinvio la finanziaria 1987, la spesa complessiva per gli aumenti dei trattamenti economici del personale di ruolo e non di ruolo dipendente, per l'anno 1987, non deve superare il 5% degli oneri sostenuti nell'anno precedente per stipendi, indennità integrativa speciale, tredicesima mensilità ed ogni altro assegno comunque denominato. Inoltre, agli enti locali è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale con la previsione - comunque - di alcune ipotesi di deroga a tale divieto. Tra queste è prevista, con disposizione di carattere generale, quella per le assunzioni presso gli enti locali nei posti che si siano resi vacanti, nonché, nel limite del 20%, nei nuovi posti disponibili di organico istituiti con atto deliberativo approvato dal competente organo di controllo. Tale limite è elevato al 30% nel caso che i nuovi posti disponibili di organico rappresentino una quota superiore al 50% dei posti occupati. Tutte le assunzioni negli enti debbono essere deliberate con contestuale copertura del relativo onere a mezzo di risorse di bilancio ordinarie e ricorrenti. Si ricorda che nel divieto generale non rientrano le assunzioni presso i comuni nel cui territorio sono previsti interventi del programma di edilizia abitativa previsto dalla legge n. 219 del 1981, nonché le assunzioni presso i comuni disastriati e danneggiati della Basilicata e Campania e presso il comune di Venezia per le finalità di cui alla legge 29 novembre 1984, n. 798.

Pertanto, in assenza di altre disposizioni nella legge per la finanza locale n. 440 del 1987, il limite entro il quale il Governo, in sede programmatica, aveva previsto di contenere l'aumento della spesa per il personale, va individuato nel 5% «compresi i miglioramenti relativi ai rinnovi contrattuali». Va osservato, infine, che l'andamento di tale incremento nell'esercizio 1987 conferma l'inversione di tendenza già manifestatasi - sia pure a quote più contenute - nell'esercizio 1986 rispetto al biennio 1984-85 nel quale la spesa per il personale aveva un incremento più basso degli incrementi della corrispondente coeva spesa corrente complessiva.

Infine va esaminata l'incidenza della spesa per il personale sul totale della spesa corrente onde delineare il rapporto tra le principali voci che concorrono a formarla e, per altro speculare profilo, alla capacità di assorbimento di quote di entrate correnti da parte delle due principali voci di spesa del comparto. Si è rilevato che l'incidenza a livello nazionale è del 39,36%, alla cui formazione concorre il centro-nord con il 36,56% ed il sud ed isole con il 47,26% (vedi prospetto del volume degli allegati). Le percentuali di incidenza più elevate si presentano più diffuse al sud ed isole con punte massime in Calabria (50,09%), Sicilia (48,56%), Campania (48,03%); mentre il centro-nord presenta le punte minime nazionali di incidenza relativamente ai comuni della Lombardia (30,33%), seguiti da quelli del Lazio (31,33%).

Nell'area del centro-nord, inoltre, i comuni del Friuli-Venezia Giulia registrano una elevata incidenza di spesa per il personale pari a circa il 49,58% della intera spesa corrente. Essendo la spesa per il personale aumentata in percentuale maggiore rispetto all'aumento

dell'intera spesa corrente, è agevole dedurre che l'incidenza della stessa sul totale sia aumentata rispetto ai valori registrati a chiusura dell'esercizio 1986. Infatti, nell'esercizio 1986 l'incidenza a livello nazionale era pari al 37,98%, che si distingue nel 34,90% nell'area del centro-nord e nel 47,23% nell'area del sud e isole; pertanto dal confronto dei dati dei due esercizi si evidenzia che l'aumento di incidenza, nel corso del 1987, è intervenuto per i comuni dell'area del centro-nord, rimanendo pressoché invariata la percentuale del sud.

Nell'ambito della 11^a classe demografica le sei grandi città presentano dati molto diversi con il valore più alto di incidenza nel Comune di Napoli pari al 48,54% e quello più basso nel comune di Milano con il 26,09%. Al riguardo, dal confronto con il corrispondente rapporto tra acquisto di beni e servizi e spesa corrente complessiva nell'esercizio 1987, poiché si può rilevare che l'incidenza della spesa per acquisto di beni e servizi a Milano è pari al 17,07%, mentre a Napoli si attesta sul 22,73% con una chiara inversione di tendenza rispetto al precedente esercizio, si evidenzia, una composizione differente del paniere della spesa corrente complessiva. Quest'ultima trova l'equilibrio finale, sotto il profilo finanziario, nella modifica degli interessi passivi, che, mentre a Milano hanno un incremento pari all'11,73%, a Napoli presentano un decremento pari al (-14,49%).

Per le sei grandi città l'andamento di tale fenomeno è esposto, per gli esercizi 1986 e 1987, nel seguente prospetto:

	(valori espressi in %)				
	Centro-Nord		Sud-Isole		
	1986	1987	1986	1987	
Piemonte	41,07	43,26	Campania.....	47,69	48,03
Lombardia	28,85	30,33	Sicilia.....	48,24	48,56
Liguria	43,62	41,77			
Lazio	34,90	31,33			
TOTALE	34,90	36,56	TOTALE	47,23	47,26

A quanto esposto va, peraltro, aggiunto, come già fatto presente nella relazione per l'esercizio 1986, che la corretta lettura delle sopraillustrate incidenze percentuali — nel loro significato economico e di gestione — deve ancorarsi alle corrispondenti cifre assolute della spesa corrente complessiva, onde non solo stimarne il diverso peso finanziario, ma anche la congruità rispetto all'obiettivo del buon andamento nella gestione. Sotto questo profilo, alle alte incidenze della spesa per il personale nell'area sud ed isole corrispondono cifre assolute di portata piuttosto ridotta rispetto alle altre grandi città del centro-nord, evidenziando, perciò, la anelasticità di questa voce di spesa al di sotto di una certa soglia, e, di conseguenza, la opportunità che la valutazione della buona conduzione di questo comparto sia effettuata alla luce della comparazione con il grado di soddisfazione dei bisogni sociali conseguito dall'ente in esame con l'intero flusso della sua spesa corrente.

Più precisamente la situazione della spesa per il personale in valori assoluti delle sei grandi città è esposta in miliardi nel seguente prospetto:

	Spesa complessiva	Spesa per personale
Torino.....	1.083	473
Milano	2.784	726
Genova	718	301
Roma	2.933	866
Napoli.....	1.443	700
Palermo.....	494	823

D'altra parte, la anelasticità delle spese per il mantenimento dell'apparato viene confermata dall'esame dell'incidenza delle spese per il personale per i comuni da 8.001 a 9.999 abitanti che, a livello nazionale, è pari al 39,78% della spesa corrente ed, in particolare, al centro-nord al 36,22% e al sud ed isole al 49,94%, evidenziando una serie di valori che sono abbastanza omogenei con quelli riscontrati per le altre fasce demografiche che si allineano tutte oltre il limite del 40% mediamente, con l'unica eccezione delle sei grandi città della 11° classe demografica, che, per motivi di proporzione con l'elevato ammontare complessivo delle spese correnti, presentano una dimensione della spesa per il personale più contenuta sotto il profilo dell'incidenza sul flusso di spesa corrente.

Si ritiene, inoltre, di segnalare che, eccezione fatta per il 58,65% dei comuni della 10° classe del Friuli-Venezia Giulia, i casi di incidenza superiori al 50% della spesa corrente si rilevano in Abruzzo, per i comuni della classe 9°, in Campania per i comuni delle classi 6° e 9°, in Puglia per i comuni delle classi 5° e 6°, in Calabria per i comuni delle classi 5° e 6°, e in Basilicata.

3.3.2 *Indagine particolare sulla spesa per il personale addetto alla polizia municipale.*

La Sezione enti locali, da qualche anno, ha ritenuto utile riferire al Parlamento sul servizio di polizia municipale, sia sotto il profilo dell'assetto organizzativo, sia sotto il profilo dell'onere finanziario sul bilancio delle amministrazioni comunali, soprattutto per seguire la prima fase applicativa della normativa prevista per questo servizio dalla legge n. 65 del 1986, ed osservare le prime eventuali ripercussioni sull'andamento del servizio anche sotto il profilo della spesa.

Per l'esercizio 1987, come il precedente, la Sezione ha interpellato, i comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti per acquisire elementi conoscitivi sullo stato di attuazione delle disposizioni della legge n. 65 del 1986, riguardanti l'emanazione di alcuni regolamenti, nonché il numero degli addetti (di ruolo, non di ruolo e straordinari) in servizio per l'anno 1987 e la relativa spesa in termini di impegni per lo stesso anno.

Ciò premesso, va precisato che, dei 1.200 comuni interpellati, solo 710 hanno fornito i richiesti dati e che, in particolare, sensibile è stata la defezione del sud ed isole, poiché, da questa area geografica, sono pervenute solo 180 risposte; per cui, la limitatezza degli elementi disponibili impedisce, non solo, una effettiva conoscenza della situazione nazionale, ma anche le opportune comparazioni tra le varie aree geografiche per l'assetto dato al servizio, consentendo solo di individuare le linee tendenziali di massima.

Inoltre va precisato che, per ragioni di omogeneità di dati, la comparazione con la situazione del servizio di polizia municipale nel 1986 è risultata effettuabile soltanto per il più ristretto numero di 413 enti. In particolare si fa presente, preliminarmente, che la rilevazione, comprende, per le città della 11^a fascia demografica, solo i dati di Torino e Genova, per cui la mancanza dei risultati di Milano, Roma, Napoli e Palermo non può non incidere sul grado di rappresentatività della rilevazione stessa, in quanto ciò comporta il mancato computo — a livello di totale nazionale — di circa 10.000 addetti e di oneri finanziari per circa 400 miliardi. Peraltro, va aggiunto, si potranno ugualmente dare alcune specifiche indicazioni — sia pur soggette a verifica — sul servizio di polizia municipale delle 4 grandi città in questione. Passando all'esame dell'esercizio 1987, si è rilevato che presso i 710 comuni presi in considerazione sono in servizio 19.442 addetti, con una spesa complessiva per impegni di 560 miliardi, che si ripartisce in 429 miliardi per l'area del centro-nord e, tenuto sempre conto del limitato numero dei comuni esaminabili, in 130 miliardi per l'area sud ed isole.

Nell'ambito del centro-nord il numero maggiore di addetti si è rilevato nella Regione Piemonte, dove, presso i 65 comuni esaminati, sono in servizio 2.724 vigili, mentre, nelle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia (rispettivamente n. 83, 76 e 118 enti considerati) risultano in servizio 2.697, 2.283 e 2.157 addetti.

Nell'area del sud e isole, invece, — tenuto sempre conto del limitato numero di enti esaminati — si segnalano 1.339 addetti presso 46 comuni della Campania, 1.126 in servizio presso i 56 comuni della Puglia e 766 presso i 45 comuni della Sicilia.

Inoltre, considerando la distribuzione per classi demografiche dalla 5^o alla 10^o del totale di addetti, relativo a 708 comuni, si è rilevato che quelli della 7^o classe presentano il maggior numero di addetti con 5.140 unità, seguiti da quelli della 9^o con 3.716, e da quelli della 6^o con 3.608. Se il numero ridotto delle risposte acquisite non rendesse incerta la rappresentatività dei dati, confermerebbe che le esigenze, al cui soddisfacimento è collegato l'assetto organizzativo del servizio, non sono direttamente proporzionali alla quantità di popolazione fissa residente. Sotto tale profilo, infatti, va tenuto presente che un elemento di variazione del parametro della densità di popolazione è dato dal flusso turistico che interessa diffusamente molti comuni di piccole e medie dimensioni in tutto il territorio nazionale; per cui, per alcuni mesi all'anno, in numerosi comuni il numero di presenze è molto maggiore della popolazione residente e, quindi, richiede la predisposizione di un rinforzo del servizio onde sopperire alle accresciute esigenze della collettività.

Un cenno a parte va fatto per le città oltre i 500 mila abitanti, quelle che rientrano nella classe 11^o, perché le grandi città hanno esigenze peculiari connesse, non solo alla densità demografica ed alla ampiezza del territorio, ma anche alla contestuale presenza di una pluralità di situazioni che richiedono l'assiduo servizio ed intervento della polizia municipale. Infatti, come si rileva, a Torino sono concentrate 1.556 delle 2.724 unità che risultano in servizio presso i 65 comuni del Piemonte, così come dei 1.661 addetti presso i 19 comuni della Liguria 1.167 unità sono in servizio nella città di Genova. Per quanto concerne Milano, Roma, Napoli e Palermo, la Sezione ha a disposizione — al momento della redazione della presente relazione — solo dati provvisori, che consentono di tracciare linee essenziali dell'assetto del servizio, sia per l'esercizio 1987, sia in confronto con l'esercizio 1986.

Dai dati disponibili risulta, quindi, che, a fronte dei 17.749 addetti in servizio complessivamente presso i 708 comuni esaminati a livello nazionale, nelle sole 6 grandi città è concentrata una forza di polizia municipale pari al 78% circa, e cioè 13.843 addetti, così distribuiti: 2.329 a Milano, 4.693 a Roma, 3.119 a Napoli e 979 a Palermo.

Gli oneri finanziari connessi alle citate 13.843 unità di personale ammontano complessivamente a 431 miliardi circa, imputabili come segue alle dette sei grandi città: Torino 44 miliardi; Genova 33 miliardi; Milano 79 miliardi; Roma 154 miliardi; Napoli 93 miliardi; Palermo 26 miliardi.

Peraltro, va rilevato che si è osservata, pur nel ristretto ambito di questi sei comuni, una certa oscillazione circa il livello delle spesa media pro-capite, che passa da 34 milioni di Milano a 26 milioni di Palermo, con una linea di tendenza inversa rispetto a quella delle rispettive regioni di appartenenza, in quanto la spesa media per addetto nell'area della Regione Lombardia risulta essere più contenuta rispetto a quella della Regione Sicilia, dove si aggira intorno a 33.164.000 pro-capite.

A parte queste punte minime e massime rilevate a Palermo e Milano, l'andamento della detta spesa media pro capite si presenta come segue nelle città di Torino, Genova, Roma, Napoli: Torino 28.452.000; Genova 28.465.000; Roma 32.994.000; Napoli 30.377.000.

Al riguardo, inoltre, procedendo ad un parziale raffronto con l'esercizio 1986, e cioè limitatamente alle città di Torino, Roma e Genova — che sono le sole per le quali sono noti i dati corrispondenti — si è osservata una flessione della spesa media pro-capite a Torino e Genova a fronte dell'incremento a Roma, dove il numero di addetti si è mantenuto pressoché costante.

Ritornando alla rilevazione dei dati 1987 relativi ai 710 enti in esame, è possibile confrontare i risultati con quelli dell'esercizio precedente limitatamente a 413 enti, di cui 323 al centro-nord e 90 al sud ed isole.

Emerge che - su 413 enti - gli addetti passano da 11.059 a 11.273, di cui 9.188 al nord e 2.145 al sud ed isole, con un incremento dell'1,93% che non si distribuisce omogeneamente sul territorio nazionale. Le risultanze generali mostrano un incremento di addetti nel centro-nord, fatta eccezione per il Friuli Venezia Giulia (dove è stato segnalato un decremento del 4,66%) ed una chiara flessione nel sud ed isole, pari al 2,70%, con punte di (-14,34%) in Calabria, di (-9,44%) in Puglia, di (-2,72%) in Sicilia (vedi prospetto incluso nel volume degli allegati).

In tale contesto va segnalato, per la difforme tendenza, il caso di 19 comuni della Campania, nei quali gli addetti alla polizia municipale sono passati da 545 nel 1986 a 588 nel 1987, con un incremento del 7,89%.

L'aspetto finanziario mostra come la spesa impegnata nel 1987 per il personale ammonta, a livello nazionale, a 560 miliardi, di cui la quota di 429 miliardi va riferita ai 530 comuni del centro-nord e 130 miliardi ai 180 comuni del sud ed isole (vedi prospetto incluso nel volume degli allegati).

A livello regionale la spesa più elevata risulta quella dei comuni del Piemonte con 76 miliardi per 2.724 addetti, seguiti da quelli dell'Emilia-Romagna con 74 miliardi, della Toscana con 63 miliardi e della Lombardia con 61 miliardi per 2.157 addetti.

Al centro-sud, punte più elevate di spesa sono rilevabili in Campania con 40 miliardi ed in Puglia con 34 miliardi per 1.126 addetti.

Da una lettura di tali dati finanziari, con riferimento alle classi demografiche, emerge che la maggior parte della spesa si concentra nelle classi 6^o, 7^a e 9^a, le quali presentano il più alto numero di addetti.

La spesa media nazionale per addetto è di 28,8 milioni: nel centro-nord è di 28,4 milioni, nel sud ed isole di 30,4 milioni. In particolare, nel sud, l'Abruzzo, la Basilicata e la Calabria hanno una spesa media inferiore ai 30 milioni per unità; in Campania e in Puglia essa è di 30 milioni, in Sicilia di 33,1 milioni.

Nel centro-nord le punte più elevate per addetto, si registrano nel Veneto (30 milioni) e nel Lazio (30,2 milioni): in Emilia-Romagna ed in Toscana la spesa pro-capite è più contenuta ed aumenta di poco in Piemonte e Lombardia (vedi prospetto inserito nel volume degli allegati).

L'analisi della stessa per classi demografiche mostra quella più bassa nei comuni della 5^o classe (27,7 milioni), mentre nelle altre oscilla tra 28 e 29,9 milioni (vedi prospetto pubblicato nel volume degli allegati).

Per quanto riguarda i singoli enti, le oscillazioni della spesa si muovono da 56,2 milioni a 16,1 milioni pro-capite. Comparando questi risultati con i corrispondenti dell'esercizio 1986, le flessioni della spesa sembrano alternarsi in maniera disomogenea agli incrementi, senza alcun palese ancoraggio a sicuri criteri di interpretazione del fenomeno, dal momento che in comuni con le stesse caratteristiche si evidenziano, non solo livelli di costo medio diverso, ma anche tendenze contrastanti circa la portata degli oneri finanziari, sia da un esercizio all'altro, sia, nello stesso esercizio, in confronto con comuni con analoghe caratteristiche del servizio. Tale fenomeno, quindi, non presentandosi di chiara ed immediata lettura, per le proporzioni notevoli delle oscillazioni riscontrate, meriterebbe attenta e particolareggiata analisi, ai fini di una più accentuata omogeneità di gestione.

3.4 Analisi della spesa per l'acquisto di beni e servizi.

Amministrazioni provinciali.

Le spese delle amministrazioni provinciali per l'acquisto di beni e servizi sono state, in termini di cassa, di 1.139 miliardi nel 1986 e di 1.364 miliardi nel 1987, con un incremento del 19,75% che è più elevato di quello di tutta la spesa corrente nello stesso esercizio, risultato del 12,10%.

In particolare, per le grandi aree geografiche, le variazioni in aumento si attestano sui seguenti valori percentuali: centro-nord 11,70%; sud ed isole 33,87% ed evidenziano una divaricazione. Nel 1986, invece, avevano avuto un andamento abbastanza omogeneo ed evidenziavano un decremento dell'1,46%. Pertanto si è rilevata, a fronte delle modeste percentuali di decremento riscontrate nel 1986, una nuova dinamicità delle spese per beni e servizi.

Nell'ambito delle grandi aree geografiche, al centro-nord le province della Toscana mostrano un incremento del 41,87%, che è al di sopra di quello medio (11,70%) dell'area considerata.

Nel sud ed isole, rispetto all'incremento medio del 33,87%, spicca quello delle province della Campania pari al 156,19%.

Seguono — sia pure a ben più contenuti livelli — le province della Calabria con una variazione del 40,41%, poi quelle dell'Abruzzo con 25,74% e della Sicilia con 23,62% (vedi prospetti pubblicati nel volume degli allegati).

Pertanto, nell'esercizio 1987 non si è riscontrato il fenomeno delle variazioni in diminuzione di questa spesa, che era presente, invece, nel 1986, nell'area del sud ed isole, ed era stato accertato anche nel centro-nord (nel Lazio e nel Veneto). L'incremento riscontrato va posto in relazione con quello dell'ammontare della spesa corrente delle province, attestatosi a 4.504 miliardi, con un aumento del 12,10% (vedi prospetto inserito nel volume degli allegati).

Per grandi aree geografiche si è rilevato il seguente rapporto tra gli acquisti per beni e servizi ed il totale delle spese correnti: centro-nord 28,30% (27,31% nel 1986); sud ed isole 33,80% (30,42% nel 1986).

In particolare, la percentuale di incidenza più elevata si riscontra per le province della regione Puglia con il 42,01% e della regione Molise con il 33,45%, mentre quella più ridotta si riscontra, nell'area della regione Umbria con il 13,61%. Va inoltre segnalata l'incidenza sulla spesa corrente registrata nelle province della Campania passata dal 19,07% del 1986 al 35,03% del 1987. Peraltro, risulta che, in difformità alla descritta tendenza espansiva nelle province di alcune regioni, la stessa incidenza risulta ridotta: in Piemonte da 28,52% a 25,53%; in Liguria da 25,25% a 23,52%; nel Friuli-Venezia Giulia da 27,51% a 26,01%; in Sicilia da 28,35% a 27,09%; in Sardegna da 32,18% a 26,76%.

Il fenomeno si rivela ancor più significativo ove rapportato al diverso peso delle varie voci che compongono la spesa corrente complessiva. Sotto tale profilo le variazioni percentuali della spesa per beni e servizi relative alle varie regioni, si presentano tutte in incremento, tranne che in Piemonte (-2,85%) ed in Sardegna (-11,25%).

Amministrazioni comunali.

Per gli esercizi 1986 e 1987, i flussi di spesa per l'acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni comunali sono stati quantificati nel seguente ammontare: 7.484 miliardi nel 1986; 8.002 miliardi nel 1987.

Si evidenzia un incremento nazionale del 6,93%, da attribuire quasi completamente all'area meridionale ed insulare dal momento che i comuni del centro-nord fanno registrare una variazione in aumento pari allo 0,85%.

L'incremento è minore di quello della spesa corrente globale, risultato dell'8,45%.

Abbastanza uniforme è stato, nel biennio, l'andamento della spesa in esame la quale ha confermato la linea di tendenza a mantenere la variazione in aumento entro i limiti dell'aumento della spesa corrente complessiva, passando da un incremento del 5,60% del 1986 ad un incremento del 6,93% del 1987.

Nel centro-nord la spesa dei comuni per il comparto in esame si è mantenuta pressoché invariata passando, in valore assoluto, da 5.715 miliardi nel 1986, a 5.763 miliardi nell'esercizio 1987, mentre nel sud ed isole la stessa è passata, nello stesso periodo, da 1.769 miliardi a 2.238 miliardi, assorbendo quasi tutto l'esposto indice di variazione nazionale.

All'interno dell'area meridionale ed insulare, va fatta specifica segnalazione per i comuni della Campania che, con spese di 711 miliardi, hanno aumentato il totale acquisto di beni e servizi del 52,84%, con un tasso particolarmente elevato per i comuni della classe 9^a (84,72%), e della classe 5^a (63,32%). In Sicilia i comuni della 9^a classe hanno fatto registrare l'incremento più elevato (94,58%) seguiti dal comune di Palermo (55,2%).

Nell'area centro-settentrionale il dato globale di incremento (0,85%) è il risultato di una situazione molto variegata che presenta decrementi più significativi del 29,31% negli acquisti effettuati dai comuni della Liguria; del 2,99% nel Veneto e dell'1,27% nel Trentino-Alto Adige. La disaggregazione dei dati per classi demografiche mostra in Liguria minori spese nei comuni di quasi tutte le fasce demografiche, con punte nel comune di Genova (-39,40%) ed in quelli della 5ª classe (-33,77%), mentre una eccezione è rappresentata dai comuni dell'8ª classe, che presentano un incremento dell'11,33%. Nel Veneto si segnala una minore spesa nei comuni della 10ª classe (-11,21%). Nelle altre regioni dell'area centro-settentrionale si registrano modesti aumenti del 3,48% in Lombardia; del 7,01% nella Toscana; del 5,18% nelle Marche e dell'8,01% nel Lazio.

Con andamento non uniforme si presenta la spesa in esame nell'Emilia-Romagna, dove l'incremento dell'1,44% risulta da flessioni nella spesa dei comuni della 5ª, 6ª e 7ª classe; da modesti aumenti in quelli dell'8ª e 9ª classe e dall'aumento del 30,55% negli enti della classe 10ª (vedi prospetto inserito nel volume degli allegati). Tale differenziato andamento della spesa in esame che, per definizione, offre un margine di manovra maggiore rispetto alla spesa per il personale, che ha una intrinseca rigidità e coefficienti di aumento commisurati alla dinamica salariale, trova probabilmente una delle principali cause nella flessione delle entrate che nel 1987, rispetto al 1986, hanno fatto registrare decrementi, nel centro-nord del 6,49%, e nel sud ed isole dello 0,56%.

Sotto altro profilo, le differenti tendenze riscontrate nelle due aree geografiche possono trovare spiegazione nella considerazione che, nel centro-nord, è stata erogata una spesa che, nel biennio, si è mantenuta a livelli pressoché costanti, in quanto sufficiente ad assicurare un adeguato soddisfacimento dei bisogni della collettività. Nel sud ed isole, invece, l'aumento verificatosi nel biennio ha fatto attestare la spesa ad un ammontare inferiore alla metà di quello individuato nell'altra area.

In valori assoluti, i comuni del sud ed isole hanno pagato per questo comparto 2.238 miliardi contro 5.763 miliardi spesi da quelli del centro-nord. Nei comuni della 11ª classe sono state effettuate spese di: 475 miliardi a Milano; 464 miliardi a Roma; 366 miliardi a Torino; 328 miliardi a Napoli; 184 miliardi a Genova; 166 miliardi a Palermo.

La riscontrata sproporzione delle spese nelle due aree geografiche corrisponde a quella esistente nelle entrate correnti. Nei casi in cui gli incrementi della spesa non siano alimentati da corrispondenti aumenti di entrate, si verificano squilibri che possono ripercuotersi sui risultati finali di bilancio.

La spesa per beni e servizi nei comuni dell'area meridionale ed insulare risulta, per tutte le classi demografiche, in rapporto da 1 a 3 rispetto all'area centro-settentrionale.

La stessa proporzione si riscontra nelle entrate.

La spesa dei comuni per acquisto di beni e servizi (8.002 miliardi) ha un'incidenza sul totale delle spese correnti del 29,06%, che si distingue nel 28,36% per il centro-nord e nel 30,99% per il sud ed isole. Nel 1986 l'incidenza sul totale a livello nazionale è pari al 29,46% (centro-nord 30,01%; sud ed isole 27,82%).

Dal raffronto dei risultati degli esercizi 1986 e 1987 risulta che, nell'ambito nazionale, si è registrata una modesta flessione nell'incidenza percentuale della spesa esaminata su quella corrente; una maggiore flessione nell'area centro-settentrionale; una maggiore incidenza nell'area meridionale ed insulare.

Questi risultati sono influenzati da quelli registrati nelle grandi città: a Milano l'incidenza passa dal 18,59% al 17,07%; a Genova dal 44,70% al 25,67%; a Torino dal 34,21% al 33,86%; a Napoli dal 12,47% al 22,73%; a Palermo dal 27,31% al 33,62%.

Le incidenze più elevate si registrano: in Sicilia, per i comuni della 9° classe, con il 59,72%; in Umbria per la 5° classe con il 43,83%; in Lombardia per le classi 5° e 9°, rispettivamente, con il 41,36% ed il 43,03%; in Sardegna con il 41,51%; in Puglia per l'8° classe, con il 40,58%.

Come evidenziato per l'esercizio precedente, anche per il 1987 l'incidenza dell'onere per beni e servizi sulla spesa corrente è minore nei comuni della classe 11° (centro-nord 19,83%; sud ed isole 25,57%), che non in quelli della 10° (centro-nord 28,41%; sud ed isole 31,88%).

Questo fenomeno trova probabili cause sia nelle economie di scala, che sono più efficaci nelle strutture di maggiori dimensioni, sia nella rigidità degli oneri per acquisti essenziali.

Le incidenze più elevate si notano, nel centro-nord, nei comuni del Piemonte, 35,50%; del Veneto, 34,91%; delle Marche, 32,59%; nel sud ed isole nei comuni della Sardegna, 36,21%; della Sicilia, 34,03%; della Basilicata, 34,52%; della Puglia, 32,63%.

Nei comuni della 5° classe, cioè da 8.001 a 9.999 abitanti, nei cui bilanci a percentuale quasi uguale di incidenza di spesa per beni e servizi, corrispondono cifre di ammontare molto diverse: per i comuni della Lombardia, il 41,36% di spese corrisponde a 81 miliardi, il 41,02% dei comuni del Piemonte corrisponde a 22 miliardi, il 37,01% dei comuni del Veneto corrisponde a 46 miliardi. Gli importi, poi, si riducono notevolmente ed in maniera uniformemente diffusa nell'area del sud ed isole, dove il livello delle risorse finanziarie disponibili per i comuni si abbassa notevolmente, tanto che anche le incidenze più elevate per acquisto di beni e servizi si riferiscono, in termini assoluti, a cifre al di sotto dei 20 miliardi: infatti i comuni della 5° classe della Campania, con un'incidenza del 39,24% hanno speso 19 miliardi, quelli del Molise, con il 35,98%, hanno speso 1,6 miliardi.

Maggiori risorse sembrano invece disponibili, sempre nella 5° classe demografica per i comuni della Puglia che hanno fatto registrare una spesa per 16 miliardi, con un'incidenza del 25,53%, per quelli della Sicilia che, con un'incidenza del 29,97%, hanno una spesa per 17 miliardi.

3.5 Analisi della spesa per interessi passivi.

A scioglimento della riserva contenuta nella precedente relazione, la Sezione ha ritenuto di dover includere nel piano delle rilevazioni per l'esercizio 1987, tra le voci che compongono la spesa corrente, quella per interessi passivi, dopo aver constatato per il 1986 una sensibile lievitazione di questo specifico comparto. Ad esso si accenna qui di seguito, partitamente per le amministrazioni provinciali e per quelle comunali, con l'avvertenza che i dati si riferiscono alla spesa globale indifferenziata, comprensiva pertanto di sottovoci di varia natura, fundamentalmente riconducibili a oneri di indebitamento patrimoniale e per anticipazioni.

Amministrazioni provinciali.

La spesa delle amministrazioni provinciali per interessi passivi è globalmente ammontata nel 1987 a 582,9 miliardi, facendo pertanto registrare un decremento sia pur lieve (-0,51%) rispetto al 1986 (585,9 miliardi).

È da rilevare che ha inciso maggiormente sul totale l'area territoriale del centro-nord (451,6 miliardi, pari al 77,48% del totale) rispetto al sud-isole (131,2 miliardi, pari al 22,52%), ciò che sembra da imputare ad una probabile, maggiore vivacità operativa di quell'area, con conseguente più massiccio ricorso al credito (è questo infatti, uno dei preminenti aspetti del sorgere di interessi passivi a carico dell'ente locale). Non a caso le punte più alte si rinvengono nelle aree economicamente più attive del Paese, quali la Lombardia (119.915 milioni), il Lazio (66.371 milioni), il Piemonte (64.307 milioni), l'Emilia-Romagna (56.937 milioni) ed il Veneto (37.842 milioni).

Minima è risultata, per converso, la spesa per interessi passivi nel Molise (3.769 milioni), in Abruzzo (7.163 milioni), in Calabria (8.190 milioni) ed in Basilicata (8.190 milioni).

Più dettagliatamente tali dati sono esposti nel prospetto incluso nel volume degli allegati.

Rispetto al 1986 in media nazionale il comparto presenta un decremento dello 0,51%, più sensibile peraltro nel sud-isole (-5,04%) piuttosto che nel centro-nord, dove si è registrato invece un leggero incremento (+0,89%).

Più significativi appaiono i dati in esame ove considerati per singole regioni.

In questa particolare ottica, infatti, emergono la sensibile diminuzione di tale voce della spesa corrente in Calabria (- 67,63% rispetto al 1986), Puglia (-48,44%) e Toscana (-29,69%), e, per converso, la sua abnorme lievitazione in Campania (+115,92%), ove si consideri che dopo questa regione la punta più alta non supera il +16,38% (Liguria).

Tale dato è rivelatore di un ulteriore aggravamento della situazione nella regione campana, tenuto conto che già nella precedente relazione questa Sezione non aveva mancato di evidenziare tale anomalo fenomeno di crescita a proposito della spesa comunale, di cui viene detto qui di seguito.

Amministrazioni comunali.

La spesa delle amministrazioni comunali per interessi passivi è ammontata nel 1987 a 3.862 miliardi, con un incremento, rispetto al 1986 (3.796 miliardi) dell'1,76%.

Sul totale ha inciso maggiormente l'area territoriale del centro-nord (80,33%) rispetto al sud-isole (19,67%). Sotto altra angolazione, va notato che un più alto tasso d'incremento si è manifestato nei comuni della classe 5° (+13,28%), mentre in quelli della classe 11° si è registrato un decremento (-1,49%), ancora più marcato in quelli della classe 9° (-3,58%).

Mediamente, la crescita dei comuni del centro-nord è stata del 2,0%, quella del sud-isole dello 0,45%.

Dei grandi comuni, quello di Roma ha prodotto pagamenti per interessi passivi per 570,1 miliardi, leggermente meno che nel 1986 (589,4 miliardi) e con una incidenza sul totale nazionale del 14,76%; quello di Milano per 452,7 miliardi, con un aumento dell'11,73% rispetto al 1986 (405,2 miliardi) e con una incidenza sul totale nazionale dell'11,72%; quello di Napoli per 252,4 miliardi, con un decremento del 14,49% rispetto al 1986 (295,2 miliardi) e con una incidenza sul totale del 6,53%.

Un terzo di tutti i pagamenti per interessi passivi eseguiti nel 1987 sono stati disposti, pertanto, da queste tre grandi amministrazioni comunali.

È altresì da notare che nel 1987 i comuni del centro-nord hanno eseguito pagamenti per interessi passivi per 3.103 miliardi, pari all'80,33%, ossia ai quattro quinti del totale.

Considerati in un'ottica regionale, i dati in esame evidenziano una crescita abnorme nei comuni della Campania delle classi demografiche minori: +40,53% per quelli della classe 5° (rispetto ad un media nazionale che per detta classe è del +13,28%) e +31,80% per quelli della classe 6° (media nazionale: 9,91%).

Risulta invece assorbito il fenomeno della maggiore crescita del tasso di variazione del comparto in esame per il Comune di Napoli riscontrato per il precedente esercizio (+251,79%). Per detto comune si è infatti verificata, nel 1987, una diminuzione della spesa da 295,2 miliardi del 1986 a 252,4 miliardi (-14,5%) così come l'incidenza sul totale della spesa corrente è del pari discesa dal 21,72% al 17,48%.

Tale fenomeno di decrescita del tasso d'incidenza del comparto in esame sul totale della spesa corrente è rilevabile, del resto, in termini di totale regionale dei comuni delle classi dalla 6° all'11°, ed è quindi alquanto generalizzato.

Tra i comuni della classe 11°, un aumento della spesa per interessi passivi è riscontrabile soltanto in quelli di Milano (da 405,2 a 452,7 miliardi) e di Palermo (da 55,2 a 62,3 miliardi).